

# Analisis CSIS

## Di Ambang Krisis Konstitusi?

### ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*  
Mendung Menyelimuti Reformasi Konstitusi
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi*

### ARTIKEL

- Sidang Tahunan MPR 2002:  
Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi
- Problem-problem Seputar Rancangan  
Perubahan Keempat UUD 1945
- Komisi Konstitusi dan Peran Rakyat  
dalam Perubahan UUD 1945
- Konstitusi Elite versus Konstitusi Rakyat
- Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi:  
Memastikan Arah Reformasi Konstitusi
- Pemilihan Presiden Secara Langsung untuk Indonesia
- Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi

### DOKUMEN

- Isu Terorisme dan Hubungan ASEAN-Jepang



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, *ber-nalar*, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggungjawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

RedaksiPelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# Analisis CSIS

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

138

### ANALISIS PERISTIWA

- Tinjauan Perkembangan Politik:  
Mendung Menyelimuti Reformasi Konstitusi  
*I Made Leo Wiratma*
- Tinjauan Perkembangan Ekonomi  
*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

139

155

### ARTIKEL

- Sidang Tahunan MPR 2002:  
Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi  
*Bima Arya Sugiarto*
- Problem-problem Seputar Rancangan  
Perubahan Keempat UUD 1945  
*M. Djadijono*
- Komisi Konstitusi dan Peran Rakyat  
dalam Perubahan UUD 1945  
*Muhammad Fajrul Falaakh*
- Konstitusi Elite versus Konstitusi Rakyat  
*Indra J. Piliang*
- Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi:  
Memastikan Arah Reformasi Konstitusi  
*Saldi Isra*
- Pemilihan Presiden Secara Langsung untuk Indonesia  
*Leo Agustino*
- Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi  
*Moeljarto Tjokrowinoto*

165

178

188

202

233

246

261

### DOKUMEN

- Isu Terorisme dan Hubungan ASEAN-Jepang  
*Faustinus Andrea*

273



## PENGANTAR REDAKSI

**S**IDANG Tahunan MPR pada bulan Agustus 2002 ini mempunyai makna sangat penting karena bersinggungan langsung dengan esensi dasar reformasi yaitu perombakan struktur politik bagi penegakan demokrasi yang mengedepankan kedaulatan rakyat. Upaya percepatan demokrasi tersebut secara kongkret akan terlihat pada pengesahan amandemen IV UUD '45 yang akan menjadi landasan bagi bentuk baru bangunan ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi upaya penegakan kedaulatan Rakyat yang dicakup dalam amandemen IV akan menghadapi tantangan yang sangat besar, mengingat adanya ketidaksepahaman serta pertentangan yang menyangkut pasal-pasal yang diamandemen, termasuk keinginan kelompok-kelompok tertentu untuk membatalkan amandemen dan kembali menggunakan UUD '45 yang asli. Persoalan-persoalan yang muncul di dalam proses amandemen konstitusi amat kompleks. Kompleksitas masalah ini diperumit dengan adanya pertarungan antarelite yang masing-masing dilatarbelakangi oleh keinginan memperjuangkan kepentingan kelompok yang sifatnya sesaat. Kritik masyarakat terhadap kemampuan PAH I BP-MPR dalam melakukan amandemen serta usulan dibentuknya komisi konstitusi, hanyalah satu permasalahan yang sebenarnya memperoleh perhatian secara memadai. Persoalan yang lebih krusial dan menjadi tantangan terbesar dalam sidang tahunan adalah kesepakatan fraksi-fraksi di parlemen dalam menerima perubahan-perubahan substansial di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Pertanyaan yang terpenting adalah, apakah semua fraksi menyetujui isi dari rancangan amandemen IV tersebut.

*Analisis CSIS* dalam edisi ini akan membahas secara mendalam persoalan-persoalan yang muncul dalam sidang tahunan tersebut. Lima tulisan dalam penerbitan ini terutama akan membahas secara mendalam beberapa isu penting yang terkait dengan proses amandemen yang sampai sekarang masih menjadi problem politik yang harus dipecahkan pada sidang tahunan MPR. Problem tersebut adalah: *Pertama*, menyangkut gagasan pembentukan komisi konstitusi sebagai pelaksana amandemen untuk memperoleh sebuah konstitusi yang komprehensif dan responsif terhadap tuntutan masyarakat. *Kedua*, persoalan perlunya mengikutsertakan masyarakat di dalam proses pelaksanaan amandemen. *Ketiga*, perdebatan mengenai pasal-pasal yang menyangkut komposisi keanggotaan MPR dan wewenang MPR memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden jika tidak ada pasangan calon yang terpilih pada pemilihan umum, serta pemilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada putaran kedua. Problem politik yang tidak ringan juga muncul berkenaan dengan amandemen terhadap pasal-pasal yang mengatur posisi dan kedudukan DPA, agama dan sistem pendidikan nasional. Analisis yang disajikan tidak hanya menyangkut masalah isi maupun substansi, akan tetapi juga disertai dengan tinjauan sosiologis dan historis.

Pemerintahan yang demokratis juga terkait dengan perubahan konfigurasi birokrasi baik di pusat maupun daerah. Tulisan terakhir membahas tentang perlunya membentuk hubungan kekuasaan yang lebih seimbang antara lembaga eksekutif, legislatif serta penguatan kontrol masyarakat terhadap kedua lembaga tersebut.



### TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

# Mendung Menyelimuti Reformasi Konstitusi

April-Juni 2002

*I Made Leo Wiratma*

## PENDAHULUAN

**P**ERKEMBANGAN politik dalam triwulan kedua tahun 2002 masih diwarnai oleh berbagai kontroversi menyangkut reformasi konstitusi dan tertib hukum. Kontroversi ini antara lain mengenai proses dan substansi hasil perubahan UUD 1945. Dari segi proses perubahan UUD 1945, banyak pihak mempersoalkan cara kerja MPR yang kurang transparan (jika tidak mau dikatakan serba tertutup), elitis (Tim Studi Reformasi Konstitusi CSIS, 2002: 20) atau kurang melibatkan partisipasi aktif dari rakyat, serta tidak rela menyerahkan tugas yang maha besar itu kepada suatu komisi yang kapabel.

Dari segi substansi, reformasi konstitusi yang dimaksudkan untuk menyempurnakan UUD 1945 sebagai landasan ketatanegaraan yang lebih baik ternyata justru menimbulkan berbagai problema baru. Misalnya, belum jelasnya

persoalan yang berkaitan dengan struktur organisasi negara, sistem pemerintahan, dan tertib hukum yang selama ini menjadi pangkal polemik. Padahal sebagai politik hukum yang akan menjadi kebijakan dasar, konstitusi seharusnya mampu menciptakan suatu sistem yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan mencapai cita-cita bangsa. Dengan demikian, tidaklah mengherankan jika terjadi penolakan atas proses dan hasil perubahan UUD 1945 oleh berbagai kalangan termasuk para anggota MPR sendiri.<sup>1</sup>

Di samping itu, target penuntasan perubahan UUD 1945 pada Sidang Tahunan (ST) MPR 2002 dinilai terlalu terburu-buru dan gegabah, sebab materi

---

<sup>1</sup> Terdapat sekitar 200 anggota MPR yang mengisi dan menandatangani formulir yang berisi penolakan dan tidak bertanggung jawab atas usaha-usaha perombakan UUD 1945 (*Kompas*, 14 Maret 2002).



perubahannya menyangkut persoalan yang sensitif dan sangat mendasar. Jika MPR keliru dalam mengambil keputusan maka dapat mengacaukan proses ketatanegaraan di masa yang akan datang.

## POLITIK HUKUM DAN KONSTITUSI

Salah satu tuntutan reformasi yang digulirkan sejak tahun 1998 adalah dibangunnya suatu sistem, termasuk sistem hukum yang mampu membawa rakyat Indonesia mencapai masyarakat yang dicita-citakan. Berbicara tentang sistem hukum tidak terlepas dari persoalan politik hukum atau *rechts politiek*, sebab politik hukumlah yang menentukan sistem hukum yang bagaimana yang dikehendaki (Hartono, 1991: 1). Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk (Wahjono, 1983: 99). Kebijakan dasar tersebut adalah UUD dan Ketetapan MPR.<sup>2</sup> Dengan demikian UUD 1945 atau konstitusi Republik Indonesia menentukan politik hukum yang kemudian akan mendasari sistem hukum Indonesia dalam rangka mencapai masyarakat yang dicita-citakan.

UUD 1945 yang telah diberlakukan dua kali<sup>3</sup> ternyata belum mampu men-

<sup>2</sup> Menurut Wahjono (1983: 99-100), UUD yang dimaksud adalah UUD 1945, sementara Ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Sementara itu, dalam perkembangan selanjutnya Ketetapan MPR yang paling mutakhir yang menjabarkan politik hukum adalah Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

<sup>3</sup> Pemberlakuan UUD 1945 untuk pertama kalinya adalah sejak Proklamasi Kemerdekaan In-

ciptakan suatu sistem hukum yang dapat membawa bangsa Indonesia dalam mencapai cita-citanya. Oleh karena itu, UUD 1945 menjadi salah satu sasaran tembak kaum reformis bahwa untuk memperbaiki sistem hukum maka harus didahului dengan menyempurnakan UUD 1945, atau jika perlu menggantinya dengan konstitusi baru.

Selama masa reformasi, UUD 1945 sudah mengalami perubahan sebanyak tiga kali dan dalam Sidang Tahunan (ST) MPR 2002 akan mengalami perubahan untuk keempat kalinya, sekaligus diharapkan sebagai perubahan terakhir. Namun sejak awal hingga kini, proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR diwarnai berbagai kontroversi serta mengandung berbagai persoalan dan kerawanan bagi ketatanegaraan di masa yang akan datang. Padahal tujuan reformasi konstitusi sebetulnya justru menghilangkan berbagai kontroversi dan memperjelas ketentuan-ketentuannya sehingga tidak lagi membuka peluang terjadinya multi-interpretasi.

MPR sudah berketetapan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.<sup>4</sup>

Indonesia hingga berlakunya UUD RIS dan diberlakukan kembali untuk yang kedua kalinya melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga sekarang dengan berbagai perubahan.

<sup>4</sup> Lihat misalnya Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, dalam konsideransnya bagian "Menimbang" huruf b yang menyebutkan: "bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung cita-cita luhur Proklamasi Kemerdekaan 1945 dan memuat Pancasila sebagai dasar negara, merupakan satu kesatuan dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan karena itu mengubah isi Pembukaan



Itu berarti bahwa peluang membentuk suatu konstitusi yang sama sekali baru untuk sementara tertutup. Dengan demikian, Pembukaan UUD 1945<sup>5</sup> yang memuat tentang tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia dan cita-cita bangsa Indonesia itu tetap menjadi modal dasar bagi proses reformasi konstitusi. Berdasarkan tujuan dan cita-cita itu, sejak Proklamasi Kemerdekaan bangsa Indonesia berkehendak dan berusaha untuk membentuk suatu negara hukum dan de-

---

Undang-Undang Dasar 1945 berarti membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat". Sikap MPR ini juga diulangi melalui kesepakatan fraksi-fraksi di MPR. Misalnya, dalam Rapat II Badan Pekerja (BP) MPR di Gedung Nusantara V Gedung MPR/DPR Jakarta, 6 Oktober 1999, sebelas fraksi yang ada di MPR sepakat untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945, namun amandemen hanya dilakukan terhadap batang tubuh UUD, tidak pada mukadimah (*Kompas*, 7 Oktober 1999). Hal yang sama juga terjadi dalam sidang-sidang BP-MPR yang dimulai 24 November 1999, di mana dalam pengantar musyawarah serta penjelasan dan tanggapan pengantar musyawarah, hampir semua fraksi di PAH I BP-MPR sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 (*Bisnis Indonesia*, 15 Januari 2000).

<sup>5</sup>Khususnya alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: "Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

mokratis. Suatu negara hukum umumnya ditandai oleh beberapa hal pokok, antara lain adanya penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, sistem tertib hukum<sup>6</sup> dan kekuasaan kehakiman yang bebas.<sup>6</sup> Ditilik dari hal-hal di atas, secara garis besar pokok-pokok negara hukum dan demokratis telah dicantumkan dalam pasal-pasal (Batang Tubuh) UUD 1945. Misalnya, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dapat dilihat pada pasal-pasal 27, 28, 29 ayat (2), 30, 31 ayat (1), dan 34 UUD 1945 (naskah asli sebelum perubahan yang dilakukan MPR). Bahkan melalui Perubahan Kedua UUD 1945, dibentuk bab baru (Bab XA) yang secara khusus memuat tentang hak asasi manusia (Pasal-pasal 28A s/d 28J).

Mekanisme kelembagaan negara demokratis yang tercermin dari keseluruhan pasal tentang lembaga-lembaga negara (baik mengenai susunan, tugas, wewenang, maupun proses pemilihannya) harus diatur dengan undang-undang.<sup>7</sup> Pengaturan melalui undang-undang dimak-

---

<sup>6</sup>Lihat Wahjono (1983: 10). Lihat juga Kusnardi dan Saragih (1978: 27), di mana disebutkan bahwa ciri khas suatu negara hukum adalah: (a) pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia; (b) peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak; (c) legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

<sup>7</sup>Lihat Pasal 2 ayat (1) tentang keanggotaan MPR, Pasal 12 tentang wewenang Presiden menyatakan keadaan bahaya, Pasal 16 ayat (1) tentang susunan DPA, Pasal 19 ayat (1) tentang susunan DPR, Pasal 23 ayat (5) tentang BPK, Pasal 24 dan 25 tentang Kekuasaan Kehakiman. Keseluruhan pasal yang disebutkan di sini adalah pasal-pasal asli (lama) UUD 1945.



sudkan agar keseluruhan ketentuan itu mendapatkan persetujuan dari DPR<sup>8</sup> sebagai pengejawantahan dari asas kedaulatan rakyat. Demikian juga dalam hal Presiden hendak menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain harus mendapat persetujuan DPR.<sup>9</sup> Kekuasaan kehakiman yang bebas memang tidak secara eksplisit dicantumkan dalam Batang Tubuh UUD 1945.<sup>10</sup> Di sana hanya dikatakan lembaga apa yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, bagaimana susunan dan kekuasaannya, serta bagaimana proses perekrutan para hakim. Bahwa Indonesia menganut kekuasaan kehakiman yang bebas (merdeka) dapat diketahui dari penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945. Jaminan secara konstitusional terhadap kekuasaan kehakiman yang bebas baru dicantumkan melalui Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>11</sup>

Berdasarkan hal-hal di atas, kehendak bangsa Indonesia untuk membentuk suatu negara hukum dan demokratis tampak jelas, baik secara tersurat maupun tersirat dari pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945. Namun tidak dipungkiri masih adanya rumusan pasal-pasal Batang Tubuh UUD 1945 yang kurang cermat dan tidak tepat, yang mengandung berbagai persoalan sehingga dapat menghambat perjalanan suatu negara hukum dan demokratis. Misalnya dalam masalah

struktur kekuasaan dan kelembagaan negara, UUD 1945 tidak menganut *Trias Politica* (pemisahan kekuasaan) dari Montesquieu melainkan sistem mandataris (Wahjono, 1983: 8) atau sistem MPR (Silalahi, 2001; Lubis, 2001: 18-23).

Selain itu, dalam menentukan politik hukum juga harus memperhatikan realitas dan tradisi masyarakat di mana politik hukum itu dibentuk dan diperuntukkan (internal), serta realitas dan politik hukum internasional (eksternal) (Hartono, 1991: 1). Realitas-realitas tersebut tentunya berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Realitas pada saat dibentuknya UUD 1945 sangat berbeda dengan realitas pada masa kini. Pada waktu Proklamasi Kemerdekaan, realitas-realitas tersebut antara lain adalah: *Pertama*, masyarakat Indonesia masih bercorak feodal atau paternalistik.<sup>12</sup> Masyarakat yang bercorak feodal atau paternalistik maupun neo-feodal merupakan suatu hambatan bagi demokrasi karena rakyat sebagai individu atau bawahan tidak mempunyai kemandirian dan sangat tergantung pada pemimpin atau atasannya.

*Kedua*, bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk, terdiri dari berbagai suku, agama, ras dan golongan, serta budaya dan adat-istiadat. Oleh karena itu, politik hukum yang menjadi kebijakan dasar itu harus mampu mengayomi dan menampung berbagai kepentingan dari bangsa yang majemuk itu. *Ketiga*, dengan be-

<sup>8</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) lama UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>9</sup> Pasal 11 UUD 1945.

<sup>10</sup> Periksa Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945.

<sup>11</sup> Pasal 24 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>12</sup> Hartono (1991: 5). Selanjutnya dikatakan bahwa dalam perkembangannya, yakni 20 tahun sejak Proklamasi Kemerdekaan, corak feodalistis yang telah berubah menjadi demokratis berangsur-angsur kembali menjadi neo-feodalistis.



gitu heterogennya masyarakat Indonesia maka akan tampak begitu besarnya peran aliran-aliran masyarakat sebagai wadah pengorganisasian berbagai kepentingan yang ada sesuai dengan dinamika masyarakat. Namun keberhasilan untuk mewadahi berbagai kepentingan tersebut tidak terlepas dari tingkat kecerdasan bangsa (Wahjono, 1983: 12).

Keempat, para pendiri Republik Indonesia dihadapkan pada situasi Perang Dingin yang semakin mengkutubkan dua model demokrasi, yakni demokrasi yang mengedepankan individualisme yang terdapat dalam paham liberalisme dan demokrasi yang mengutamakan kolektivitas seperti dalam paham komunisme. Namun setelah melihat perkembangannya, selain kedua model demokrasi tersebut tidak membawa pencerahan dan hasil yang memuaskan dalam kehidupan ketatanegaraan berbagai negara, maka Indonesia mencoba untuk mengkombinasikan keduanya. Maka lahirlah demokrasi khas Indonesia, yakni demokrasi Pancasila yang menganut paham kekeluargaan.

Kini bangsa Indonesia sudah mengalami berbagai kemajuan khususnya dalam bersikap dan berpikir, bahwa demokrasi merupakan hal yang esensial dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Kesadaran ini mulai berkembang dalam sanubari sebagian besar rakyat Indonesia setelah mengalami berbagai penderitaan selama dua orde (lama dan baru) di bawah pemerintahan yang otoriter. Kesadaran bangsa ini juga didukung oleh perkembangan di dunia internasional yang meniupkan angin demokrasi secara kencang ke berbagai be-

lahan dunia ketiga, termasuk Indonesia. Kesadaran dan dorongan inilah yang membangkitkan gairah bangsa ini untuk kembali membangun negara yang demokratis.

## KEDUDUKAN MPR

Montesquieu melalui *Trias Politica*-nya mengajarkan teori tentang pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada dasarnya konsep pemisahan kekuasaan ini cukup baik dan adil di mana setiap organ mempunyai fungsi masing-masing secara jelas dan di dalam menjalankan fungsinya dapat melakukan kontrol satu sama lainnya.<sup>13</sup> Namun bentuk klasik ini banyak dikritik karena dianggap tidak realistis. Menurut Hood Phillips (Asshiddiqie, 1996: 60-61), misalnya, pemisahan kekuasaan dengan tidak mengakui kejumuhan (*overlapping*) dan koordinasi satu sama lain dapat membawa pemerintahan kepada kekakuan. Selain itu, membiarkan satu cabang kekuasaan menjalankan fungsinya secara eksklusif dapat menimbulkan penumpukan kekuasaan di satu organ yang pada gilirannya dapat menye-

---

<sup>13</sup> Dalam doktrin pemisahan kekuasaan klasik, terdapat 5 (lima) prinsip yang dianggap mendasari pemerintahan yang adil, yaitu: (1) pemisahan tiga cabang kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan unsur yang esensial dalam rangka mengembangkan dan memelihara kebebasan politik; (2) masing-masing organ tersebut mempunyai fungsi tersendiri; (3) masing-masing organ tidak mencampuri fungsi-fungsi organ yang lain; (4) personalia masing-masing organ terpisah dan tidak boleh dirangkap; (5) dalam menjalankan fungsinya, setiap organ bersifat saling mengawasi (lihat Asshiddiqie, 1996: 60).



babkan penyalahgunaan kekuasaan. Itulah sebabnya tiada suatu negara pun di dunia yang dapat menerapkan konsep pemisahan kekuasaan secara murni, termasuk Amerika Serikat sekalipun yang selama ini dianggap sebagai penganut murni *Trias Politica*.<sup>14</sup>

Untuk menghindari terjadinya konsentrasi kekuasaan itu, doktrin pemisahan kekuasaan cenderung dikembangkan menjadi doktrin pembagian kekuasaan disertai prinsip *checks and balances*. Demikian pula halnya dengan Indonesia yang cenderung menerapkan doktrin pembagian kekuasaan,<sup>15</sup> bahkan lebih dari itu. Pembagian kekuasaan ala Indonesia tidak hanya membagi ke dalam tiga organ (DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung) melainkan juga dibentuk organ lainnya seperti DPA, BPK, dan MPR. Ketika konstitusi Indonesia (UUD 1945) juga membentuk lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) muncul persoalan rumit dalam masalah kelembagaan negara ini. Sebagai lembaga tertinggi, MPR menjadi organ negara yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas dan karenanya tidak dapat dikontrol oleh lembaga ne-

gara lainnya. Dengan demikian MPR menjadi lembaga negara yang absolut dan totaliter, serta menghambat terciptanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana prinsip struktur kekuasaan yang demokratis.

Kemudian muncul pertanyaan, mengapa dibentuk lembaga MPR dengan kekuasaan yang besar itu? Pembukaan UUD 1945 memang menentukan bahwa salah satu dasar kedaulatan rakyat adalah adanya permusyawaratan yang kemudian diwujudkan dalam bentuk MPR. Pada waktu itu, para *founding fathers* berasumsi bahwa MPR yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia<sup>16</sup> akan mampu melaksanakan mandat yang diberikan kepadanya. Namun dalam praktek, MPR ternyata tidak mampu mengemban tugas itu sesuai dengan cita-cita pembentukan lembaga itu sendiri. Pertama, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat semestinya anggota-anggota MPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Adanya anggota MPR yang diangkat<sup>17</sup> tidak sepenuhnya mencerminkan kedaulatan rakyat, sekaligus membuka pe-

<sup>14</sup> Kejumubuan yang menyebabkan tidak diikutnya pemisahan kekuasaan secara murni itu misalnya dapat dilihat dalam proses pembuatan undang-undang. Dalam Article I, Section 7 ayat (2) konstitusi Amerika Serikat disebutkan bahwa suatu rancangan undang-undang menghendaki persetujuan bersama antara legislatif (DPR dan Senat) dan Presiden (eksekutif) sebelum menjadi undang-undang. UUD 1945 juga mensyaratkan hal yang serupa seperti ketentuan Pasal 20 ayat (2) melalui Perubahan Pertama UUD 1945.

<sup>15</sup> Kusnardi dan Saragih (1978: 34) dengan mengutip Prof. Supomo yang berpendapat bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri yaitu berdasarkan Pembagian Kekuasaan.

<sup>16</sup> Hal ini ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (2) lama (sebelum Perubahan Ketiga UUD 1945) yang menyatakan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

<sup>17</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Selanjutnya Pasal 11 UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD menyatakan bahwa anggota DPR terdiri dari anggota partai politik hasil pemilu sebanyak 462 orang dan anggota ABRI (kini TNI dan Polri) yang diangkat sebanyak 38 orang.



luang terjadinya permainan dalam mengangkat anggota MPR yang diangkat tersebut.

Kedua, adanya MPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas menyebabkan *checks and balances* tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya dalam suatu negara yang demokratis. Ketiga, yang tidak kalah pentingnya adalah di dalam berbagai keputusan yang diambil oleh MPR pada kenyataannya tidak mencerminkan kehendak dari seluruh rakyat Indonesia, seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, muncul pemikiran untuk menyempurnakan lembaga tersebut. Usaha tersebut tampak ketika MPR melakukan Perubahan Ketiga terhadap UUD 1945, di mana ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>18</sup> Dengan rumusan baru ini, permasalahan menjadi semakin rumit. Konsekuensi logis dari ketentuan baru ini adalah bahwa kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan MPR tidak lagi menjadi satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, MPR yang diidealkan oleh para pendiri Republik ini sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat justru tetap tidak terpenuhi. Jika mau konsisten dengan cita-cita semula dari pembentukan MPR sebenar-

nya bukan melalui pengeliminiran atas wewenang MPR, melainkan melalui perubahan sistem rekrutmen anggotanya sehingga MPR benar-benar merupakan lembaga demokratis dan penjelmaan dari seluruh rakyat.

Kini MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Itu berarti kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti DPR, DPD, Presiden, BPK, DPA (kalau masih dipertahankan), dan Mahkamah Agung. Dengan keadaan seperti itu, apakah secara politis MPR masih mungkin diberi wewenang untuk melaksanakan tugas-tugas kenegaraan yang sangat strategis semisal menetapkan dan mengubah UUD (konstitusi), mengingat konstitusi merupakan suatu kontrak sosial. Persoalan ini memang masih memerlukan kajian yang lebih mendalam. Namun secara legal formal, MPR terlanjur memutuskan bahwa dirinya masih berwenang melakukan tugas-tugas tersebut.<sup>19</sup> Dengan demikian, wewenang MPR menjadi tidak jelas. Di satu pihak, secara politis MPR dapat dikatakan telah kehilangan wewenang untuk menetapkan dan mengubah UUD karena tidak lagi menjadi penjelmaan dari seluruh rakyat, sementara di pihak lain, MPR tetap mengaku secara legal formal mempunyai wewenang tersebut.

Kewenangan MPR yang juga masih menjadi persoalan adalah wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kalau tekad untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh

<sup>18</sup> Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>19</sup> Pasal 3 ayat 1 (Perubahan Ketiga) dan Pasal 37 (lama) UUD 1945.



rakyat sudah diputuskan,<sup>20</sup> maka semestinya sistem pemilihan tersebut hendaknya dilaksanakan secara konsisten. Artinya, proses pemilihan harus dilakukan secara langsung oleh rakyat hingga menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Jika dihubungkan dengan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945<sup>21</sup> maka tahap kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden seharusnya juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Alternatif ini lebih baik ketimbang menyerahkan pemilihan tahap kedua kepada MPR.<sup>22</sup> Sebab penyerahan wewenang pemilihan tahap kedua kepada MPR tidak konsisten dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, apalagi MPR juga sudah tidak menjadi pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga dalam keadaan normal tidak mempunyai *legacy* untuk melakukan itu. MPR hanya dapat melakukan tugas tersebut dalam keadaan luar biasa (darurat), se-

perti ketika terjadi kekosongan Wakil Presiden<sup>23</sup> atau dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersama-sama.<sup>24</sup>

Melihat uraian di atas, belum jelas benar kedudukan dan wewenang MPR seperti apa yang dikehendaki. Akibat ketidakjelasan itu, muncul berbagai praduga dan kritik, bahkan keinginan yang paling ekstrem seperti meniadakan atau menghapuskan lembaga MPR tersebut. Kalau memang seluruh rakyat sepakat agar MPR dihapuskan maka hal itu dapat saja dilakukan, asalkan pasal-pasal yang memberi wewenang kepada MPR dihapuskan dan dialihkan kepada lembaga negara lainnya. Namun ternyata masih banyak pasal UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada MPR<sup>25</sup> yang justru menunjang eksistensinya. Oleh karena itu, agar tidak lagi menimbulkan berbagai persoalan di masa yang akan datang, ketentuan tentang lembaga MPR hendaknya dipikirkan secara matang dan cermat, serta hati-hati. Apakah dia (MPR) tetap dipertahankan dengan berbagai modifikasi ataukah harus ditiadakan, sangat tergantung dari sejauh mana pilihan tersebut mampu

<sup>20</sup> Pasal 6A Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>21</sup> Lihat Rancangan Perubahan Keempat (RPK) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Hasil Perumusan PAH I BP-MPR Tanggal 3-7 April 2002, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Pasal 6A ayat (4) alternatif 2 yang menyebutkan: "Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden".

<sup>22</sup> Lihat RPK UUD 1945 Hasil Perumusan PAH I BP-MPR Tanggal 3-7 April 2002, Bab III, Pasal 6A ayat (4) alternatif 1 yang menyebutkan: "Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden".

<sup>23</sup> Pasal 8 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>24</sup> Lihat RPK UUD 1945 Hasil Perumusan PAH I BP-MPR Tanggal 3-7 April 2002, Bab III, Pasal 8 ayat (3).

<sup>25</sup> Pasal-pasal tersebut antara lain adalah Pasal 2 UUD 1945 (tentang keanggotaan, persidangan, dan pengambilan keputusan), Pasal 3 (tentang mengubah dan menetapkan UUD, melantik serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden), Pasal 8 ayat 2 (memilih Wakil Presiden jika terjadi kekosongan), dan Pasal 37 (tentang wewenang mengubah UUD).



menjawab tuntutan zaman dan realitas yang ada, serta menunjang bagi tercapainya masyarakat yang dicita-citakan.

## DPR DAN PRESIDEN

Sistem pemerintahan yang berhubungan dengan bentuk dan struktur organisasi negara dapat dibedakan atas tiga, yaitu sistem kabinet (parlementer), sistem presidensiil, dan sistem campuran (kuasi) (Asshiddiqie, 1996: 59). Perbedaan utama dari ketiga sistem tersebut terletak pada corak hubungan antara parlemen dan eksekutif (Asshiddiqie, 1996: 60). Dalam sistem parlementer, hubungan legislatif dan eksekutif sangat erat karena mendapat mandat dari rakyat secara bersama-sama, bahkan eksekutif harus bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam sistem presidensiil, lembaga legislatif dan eksekutif memperoleh mandat dari rakyat secara sendirisendiri dan keduanya terbuka untuk dinilai oleh rakyat, serta eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Sementara sistem kuasi (campuran) mendekati salah satu dari kedua sistem tersebut, di mana ciri-ciri dari kedua sistem itu dianut tetapi tidak sepenuhnya sama dengan yang diterapkan pada salah satu dari kedua sistem tersebut (Kusnardi dan Ibrahim, 1983: 171).

UUD 1945 (sebelum mengalami perubahan) pada pokoknya menganut sistem presidensiil,<sup>26</sup> namun juga mampu-

nyai ciri parlementer.<sup>27</sup> Dengan titik berat kepada kekuasaan Presiden maka dapat dikatakan bahwa sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem kuasi presidensiil. Di dalam perkembangan ketatanegaraan hingga Perubahan Ketiga UUD 1945, kekuasaan Presiden mulai dikurangi dan memberi kekuasaan yang lebih besar kepada DPR. Misalnya, kekuasaan membuat undang-undang yang tadinya dipegang oleh Presiden,<sup>28</sup> kini diserahkan kepada DPR.<sup>29</sup> Peluang *impeachment* terhadap Presiden semakin ditegaskan,<sup>30</sup> demikian juga pelarangan Presiden<sup>31</sup> untuk membubarkan DPR (parlemen). Dengan demikian, apakah dengan pergeseran titik berat kekuasaan pada pihak legislatif juga dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan telah berubah menjadi sistem kuasi parlementer?

---

donesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar) adalah juga kepala negara (Penjelasan dari pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15 yang menyebutkan bahwa Presiden dalam pasal-pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara), kabinet diangkat oleh Presiden (Pasal 17), dan Presiden tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR) tetapi kepada MPR (Pasal 6 ayat 2 lama UUD 1945).

<sup>27</sup> Ciri parlementer ini secara terselubung dapat dilihat dari sudut pertanggungjawaban Presiden. Konsekuensi dari ketentuan Pasal 6 ayat (2) yang menyatakan bahwa Presiden dipilih oleh MPR adalah bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan karenanya juga dapat dijatuhkan oleh MPR. Anggota MPR juga terdiri dari anggota DPR (Pasal 2 ayat 1 lama UUD 1945) sehingga secara tersirat Presiden dapat dijatuhkan oleh DPR (yang menjadi ciri sistem parlementer).

<sup>28</sup> Pasal 5 ayat (1) lama UUD 1945.

<sup>29</sup> Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945.

<sup>30</sup> Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>31</sup> Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>26</sup> Sistem presidensiil ini ditunjukkan oleh antara lain: kedudukan Presiden yang selain sebagai kepala pemerintahan (Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik In-



Tolok ukur utama yang dapat dipakai untuk menentukan sistem pemerintahan adalah masalah pertanggungjawaban. Sebelum mengalami perubahan, UUD 1945 menentukan bahwa Presiden dipilih oleh MPR dan karenanya Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Itulah sebabnya sistem pemerintahan di Indonesia disebut sistem mandataris atau sistem MPR, bukan sistem presidensiil atau parlementer atau sistem kuasi. Kini MPR tidak lagi sepenuhnya menjadi pemegang kedaulatan rakyat, pemilihan Presiden pun dilakukan secara langsung oleh rakyat, dan karenanya Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, melainkan kepada rakyat. Sistem mandataris atau sistem MPR pun sudah berlalu. Dengan demikian, kiranya sistem pemerintahan yang dianut sekarang adalah sistem kuasi presidensiil.

## ST-MPR YANG PALING KRUSIAL

Sebentar lagi Indonesia akan memasuki tahap Perubahan Keempat atas UUD 1945. Sedikitnya terdapat lima hal mendasar yang hendak dibahas, yaitu masalah keanggotaan MPR, pemilihan Presiden, agama, Aturan Tambahan, dan Aturan Peralihan. Dalam Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 Hasil Perumusan PAH I BP-MPR, banyak pasal yang belum berhasil dirumuskan secara tunggal, artinya masih terdapat alternatif-alternatif yang harus dipilih untuk diputuskan kemudian. Dalam hal keanggotaan MPR (Pasal 2 ayat 1) misalnya, terdapat dua alternatif, yaitu: *Pertama*, MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu, ditambah dengan utusan golongan yang

diatur menurut ketentuan undang-undang. *Kedua*, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Rumusan alternatif yang pertama sebetulnya hampir sama dengan rumusan aslinya, yakni anggota MPR terdiri dari anggota DPR, utusan daerah (DPD) dan utusan golongan. Bedanya hanya pada masalah rekrutmen anggota DPD di mana anggota DPD (yang semula adalah utusan daerah) sebelumnya tidak dipilih melalui pemilu, sedangkan kini harus dipilih melalui pemilu. MPR kini sudah tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, sehingga penambahan utusan golongan sudah tidak relevan, apalagi sebetulnya mereka yang diwakili oleh utusan golongan sebenarnya sudah terwakili melalui wakil-wakilnya di DPR dan DPD. Selain itu, pemilihan wakil-wakil rakyat yang tidak melalui pemilu adalah tidak sesuai dengan azas kedaulatan rakyat. Dengan demikian, kiranya lebih tepat apabila rumusan alternatif kedua yang menjadi pilihan karena lebih merepresentasikan azas kedaulatan rakyat.

Mengenai pemilihan Presiden, hendaknya konsisten dengan sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. MPR cukup diserahi tugas ini hanya dalam keadaan darurat yakni ketika terjadi kekosongan Wakil Presiden atau dalam keadaan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan. Dengan demikian, rumusan alternatif 1<sup>32</sup> bagi Pasal 3

<sup>32</sup>Rumusan alternatif 1 Pasal 3 ayat (2) Rancangan PAH I BP-MPR berbunyi: "Majelis



ayat (2) Rancangan PAH I BP-MPR tidak perlu lagi. Selanjutnya rumusan Pasal 8 ayat (3)<sup>33</sup> tidak begitu jelas maksudnya bahkan kalimatnya sulit diterima secara logika. *Pertama*, bagaimana mekanisme Pelaksanaan Tugas Kepresidenan itu dilakukan oleh Menlu, Mendagri, dan Menhan jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan. Sebaiknya ini menjadi ayat tersendiri.

*Kedua*, dalam keadaan darurat seperti ini memang wajar MPR yang melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Persoalannya apakah cukup dalam waktu sebulan untuk melakukan persiapan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden baru. Ini juga perlu diatur dalam ayat tersendiri. *Ketiga*, apa yang dimaksud dengan "pemilihan sebelumnya". Jika yang dimaksud adalah pemilihan umum maka kata-kata tersebut harus dicantumkan agar menjadi jelas.

---

Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum".

<sup>33</sup> Rumusan Pasal 8 ayat (3) Rancangan PAH I BP-MPR berbunyi: "Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Pelaksana Tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya satu bulan setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya".

*Keempat*, anak kalimat "..... sampai habis masa jabatannya" terasa tidak logis dari segi tata bahasa dan tidak mempunyai kaitan makna dengan induk kalimatnya. Oleh karena itu sebaiknya hal ini juga dirumuskan dalam ayat tersendiri, yang menjelaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan meneruskan jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap itu hingga habis masa jabatannya.

Untuk masalah agama (Pasal 29), ayat (1) saja terdapat tiga alternatif yaitu: tetap (alternatif 1), atau ditambah kata-kata: "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" (alternatif 2), atau ditambah kata-kata: "dengan kewajiban melaksanakan ajaran agama bagi masing-masing pemeluknya" (alternatif 3). Kemudian ayat (2) terdapat dua alternatif, yakni: tetap (alternatif 1) dan menghilangkan kata "dan kepercayaan" (alternatif 2). Berikutnya, penambahan ayat terhadap Pasal 29 juga terdapat dua alternatif, yakni: tidak ada penambahan ayat (alternatif 1) dan perlu penambahan ayat 3, 4, dan 5 (alternatif 2). Adanya alternatif-alternatif dalam ketentuan mengenai agama tersebut dapat dibaca dari dua hal, yakni: *Pertama*, masih adanya anggapan dari sementara kalangan bahwa persoalan dasar dan ideologi negara belum selesai, sehingga hal itu harus terus diperjuangkan dalam segala kesempatan.

*Kedua*, tidak lebih dari sekadar manuver politik dari partai-partai politik tertentu untuk mengambil simpati dari konstituennya pada Pemilu 2004. Apabila hal yang kedua yang sesungguhnya



terjadi maka tidaklah terlalu merisaukan dalam perumusan konstitusi ini. Namun jika yang pertama yang terjadi maka hal ini merupakan persoalan yang serius bagi proses perumusan konstitusi. Apabila tidak diselesaikan dengan baik dan masing-masing terus mempertahankan kepentingannya maka bangsa Indonesia akan mengulang atau kembali kepada sejarah yaitu ketika terjadi perdebatan mengenai dasar negara.

Persoalan ini sebetulnya dapat diselesaikan dengan baik apabila MPR mau melihat kembali bahwa dalam menyusun konstitusi perlu memperhatikan realitas yang ada. Bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk sehingga konstitusi yang hendak disusun itu nantinya harus mampu mengayomi seluruh kepentingan bangsa yang majemuk tersebut. Dengan demikian, kepentingan-kepentingan parsial seperti keinginan memasukkan unsur agama tertentu dalam pasal-pasal konstitusi perlu dihindari. Kepentingan-kepentingan parsial dalam konstitusi akan dapat menimbulkan diskriminasi dan disharmoni dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

Masalah selanjutnya adalah ketentuan Aturan Tambahan, khususnya rancangan rumusan yang menyangkut anggota MPR dan pembentukan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi. Mengenai anggota MPR, dalam Rancangan Aturan Tambahan ayat (1) disebutkan bahwa anggota MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUD ini ditambah dengan utusan Tentara Nasional Indonesia dan Utusan Kepolisian Republik Indonesia paling lama sampai tahun 2009.

Pasal 2 ayat (1) yang ditunjuk oleh ayat ini masih terdiri dari dua alternatif. Jika ayat ini diterima dan diputuskan seperti itu dan alternatif 1 dari Pasal 2 ayat (1) yang dipakai maka tidak menjadi masalah, karena alternatif 1 masih mencantumkan kalimat: "... ditambah dengan utusan golongan ...". Namun jika alternatif 2 dari Pasal 2 ayat (1) yang dipakai maka akan terjadi *contradictio in terminis*, sebab alternatif 2 tidak memberi peluang adanya utusan golongan. Jadi penting di sini memperhatikan kaitan ketentuan antara rancangan ayat (1) Aturan Tambahan dan rancangan Pasal 2 ayat (1).

Perintah pembentukan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi seperti yang tertera dalam rumusan Rancangan ayat (2) Aturan Tambahan juga bermasalah. *Pertama*, perintah UUD untuk membentuk undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi sudah diberikan oleh Pasal 24C ayat (6) Perubahan Ketiga UUD 1945. Mengapa perintah yang sama hendak dicantumkan lagi dalam ketentuan Aturan Tambahan? *Kedua*, perintah UUD dalam Rancangan Aturan Tambahan ini (jika disetujui untuk diberlakukan) akan bersikap diskriminatif. Mengapa hanya pembentukan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi yang dicantumkan? Bukankah semua pembentukan undang-undang mempunyai posisi yang sama, yakni sama-sama merupakan perintah UUD? Jadi rancangan ayat (2) Aturan Tambahan ini tidak relevan. Memang terdapat unsur urgensi, tetapi sebaiknya persoalan ini diserahkan kepada legislator atau pembuat undang-undang karena lembaga inilah yang paling



mengetahui pembuatan undang-undang apa saja yang harus didahulukan.

Yang juga akan menjadi persoalan adalah tidak dibuatnya suatu ketentuan peralihan menyangkut berlakunya Perubahan yang dilakukan MPR. Dalam setiap akhir Keputusan MPR tentang Perubahan UUD 1945 (baik pertama, kedua, dan ketiga) hanya dicantumkan klausul: "Perubahan tersebut ....., dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan". Artinya, semua perubahan terhadap UUD 1945 yang telah diputuskan oleh MPR langsung berlaku sejak ditetapkan. Jika dalam Perubahan Keempat atas UUD 1945 juga hanya dicantumkan klausul yang sama, maka akan muncul persoalan. Misalnya, ketentuan yang menyangkut Pasal 2 ayat (1) tentang utusan golongan. Ketika MPR memilih dan memutuskan rancangan alternatif 2 menjadi Pasal 2 ayat (1), maka secara legal formal utusan golongan harus keluar dari MPR. Bagi utusan golongan dari TNI dan Polri masih mempunyai dasar hukum, yakni rancangan ayat (1) Aturan Tambahan. Bagaimana dengan utusan golongan non-TNI dan Polri? Untuk itulah kiranya perlu dibentuk suatu aturan peralihan yang memberi rentang waktu tertentu (misalnya hingga tahun 2004) untuk akhirnya semua perubahan itu berlaku efektif. Hal ini penting untuk memberikan kepastian hukum dan menghindari terjadinya pertentangan atau bahkan penolakan atas Perubahan UUD 1945 tersebut. Hal-hal inilah yang akan memberi warna pada dinamika proses Perubahan Keempat atas UUD 1945 sehingga dapat menyebabkan ST-MPR 2002 menjadi kritis atau krusial apabila

tidak dilakukan dengan hati-hati, cermat, dan pikiran jernih.

## TERTIB HUKUM

Masalah tertib hukum dapat dibedakan atas dua, yakni tertib hukum secara teoretis atau dalam arti konsep, dan tertib hukum dalam implementasi atau pelaksanaan. Pembahasan akan difokuskan pada tertib hukum dalam pengertian yang pertama, karena mempunyai kaitan dengan reformasi UUD 1945. Tertib hukum dalam arti konsep adalah menyangkut tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan. Doktrin tertib hukum pada tataran ini adalah bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 itu kemudian dicabut berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan menjadi sebagai berikut: UUD 1945, Ketetapan MPR-RI, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah,



Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah. Catatan pertama yang perlu dikemukakan adalah bahwa Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan hanya diatur dalam Ketetapan MPR dan bukan dalam UUD atau konstitusi yang menjadi peraturan perundang-undangan pada hirarki tertinggi. Bila ternyata terdapat ketentuan-ketentuan dalam UUD atau konstitusi tidak sesuai dengan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, tentu akan menimbulkan persoalan. Tidak logis bila UUD yang notabene merupakan peraturan lebih tinggi harus tunduk pada Ketetapan MPR yang posisinya berada di bawah UUD. Oleh karena itu, hirarki atau Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebaiknya dicantumkan dalam UUD.

Kedua, seperti telah diuraikan di atas bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dengan demikian, MPR sekarang bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya dan juga tidak dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara. Akibatnya posisi MPR dapat diinterpretasikan tidak lebih tinggi dari lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. MPR bersama-sama lembaga-lembaga tinggi negara lainnya melaksanakan kedaulatan rakyat menurut UUD. Konsekuensinya adalah bahwa produk MPR pun menjadi sejajar dengan produk lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Padahal produk MPR berupa UUD dan Ketetapan MPR mempunyai hirarki yang lebih tinggi dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000) ketimbang produk lembaga-lembaga tinggi negara lain-

nya. Sekali lagi kiranya Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini sebaiknya ditegaskan dalam UUD untuk menghindari kerancuan demi terciptanya tertib hukum.

Ketiga, mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi. Sebelum mengkaji wewenangnya, sebaiknya perlu melihat dulu bagaimana kedudukan Mahkamah Konstitusi itu. Mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi terdapat dua penafsiran:<sup>34</sup>

- (1) Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang sejajar dengan Mahkamah Agung. Menurut penafsiran ini, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh dua lembaga yaitu oleh sebuah Mahkamah Agung (beserta badan peradilan yang berada di bawahnya) dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (2) Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dan berada di bawah Mahkamah Agung. Penafsiran ini didasarkan pada pemikiran bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, termasuk Mahkamah Konsitusi.

Sekarang kembali kepada persoalan wewenang, di mana Mahkamah Konsitusi ternyata mempunyai wewenang yang lebih tinggi daripada Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat

<sup>34</sup> Penafsiran ini muncul setelah mencermati Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berbunyi: "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".



final untuk menguji undang-undang terhadap UUD.<sup>35</sup> Sementara Mahkamah Agung hanya diberi wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>36</sup> Jadi kiranya tidak tepat jika dua lembaga yang mempunyai kedudukan sejajar berdasarkan penafsiran pertama mempunyai kewenangan yang berbeda secara hirarkis. Lebih tidak tepat lagi jika kewenangan tersebut dikaitkan dengan kedudukan kedua lembaga itu berdasarkan penafsiran kedua. Sangat tidak logis bila suatu lembaga yang lebih rendah mempunyai kewenangan yang lebih tinggi daripada lembaga yang berada di atasnya.

## PENUTUP

Kiranya proses perubahan UUD 1945 masih digelayuti "mendung", masih remang-remang dan tidak jelas ke mana arahnya. Namun di satu sisi, reformasi konstitusi memang menjadi suatu keharusan karena UUD 1945 memerlukan penyempurnaan agar tercipta suatu sistem yang memadai bagi kehidupan

berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Di sisi lain, proses perubahan UUD 1945 beserta hasil-hasilnya ternyata belum mampu memenuhi harapan publik. Sebagian ketentuan dari UUD 1945 berhasil diperbaiki dengan baik, namun tidak sedikit dari ketentuan-ketentuan yang lainnya gagal memberi jawaban atas munculnya berbagai polemik selama ini.

Beberapa persoalan yang masih mengganjal adalah sebagai berikut: *Pertama*, kedudukan MPR sekarang ini akan menjadi lembaga apa, tidak begitu jelas. Kembali sebagai lembaga tertinggi dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sudah tidak mungkin, sebagai lembaga tinggi negara biasa juga kurang tepat mengingat wewenangnya melebihi wewenang lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Apalagi sekarang parlemen sudah menganut sistem bikameral atau dua kamar, yaitu DPR dan DPD.

*Kedua*, sistem pemerintahan juga masih gamang karena kalau dikatakan sistem kuasi presidensiil tetapi neraca kekuasaan saat ini sedang condong ke parlemen. UUD bahkan lebih menegaskan wewenang parlemen untuk mengimpeach Presiden dan melarang Presiden untuk membubarkan parlemen. Masalah pertanggungjawaban masing-masing lembaga negara juga belum jelas.

*Ketiga*, persoalan Mahkamah Agung jika diperhadapkan dengan Mahkamah Konstitusi. Dari segi kedudukan saja terdapat dua penafsiran, perlu segera diluruskan yang mana yang benar. Apalagi jika masalah kedudukan kedua lembaga itu dikaitkan dengan wewenang masing-masing akan menimbulkan kerancuan sehingga tidak sesuai dengan tertib hukum.

<sup>35</sup> Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang selengkapannya berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan Umum".

<sup>36</sup> Pasal 24A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang selengkapannya berbunyi: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".



Dalam menyikapi kondisi seperti ini terdapat beberapa pilihan, antara lain: *Pertama*, reformasi konstitusi dibiarkan terus berjalan tanpa dibatasi waktu hingga pada suatu titik di mana perubahan UUD 1945 sudah menghasilkan sistem yang memadai. *Kedua*, reformasi konstitusi dihentikan sementara sambil mempelajarinya secara lebih mendalam berbagai kekurangan yang ada untuk kemudian dilanjutkan kembali. *Ketiga*, reformasi konstitusi dihentikan dan kemudian dibentuk suatu komisi yang bertugas menyiapkan materi dan menyusun rancangan konstitusi baru. Pilihan manapun yang akan diambil nantinya tetap harus memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum, serta realitas yang ada.

#### KEPUSTAKAAN

Asshiddiqie, Jimly. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah*,

*Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta: UI-Press).

Hartono, C.F.G. Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni).

Kusnardi, Muhammad dan Bintan R. Saragih. 1978. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: PT. Gramedia).

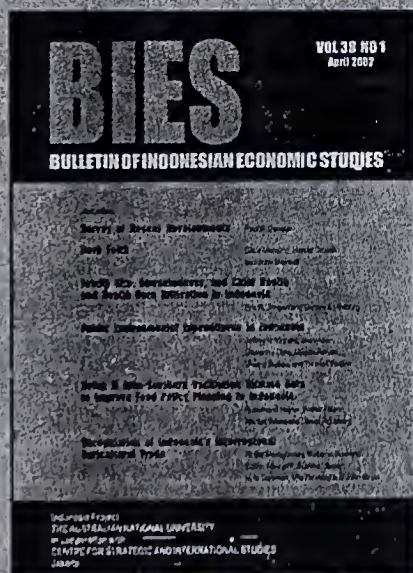
\_\_\_\_\_ dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PSHTN-FHUI).

Lubis, Indra Surya (ed.). 2001. *Bahaya Tirani DPR* (T.t.: Lembaga Studi Politik "Merdeka").

Silalahi, Harry Tjan. 2001. *RI, Negara Berkeadilan Rakyat, Menganut Sistem MPR*, *Kompas*, 21 Mei.

Tim Studi Reformasi Konstitusi CSIS. 2002. *Catatan Kritis Terhadap Proses Amendemen UUD 1945, Analisis CSIS No. 1 Tahun XXXI*.

Wahjono, Padmo. 1983. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia).



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.



# TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Tim Departemen Ekonomi CSIS

## PENDAHULUAN

**P**EMERINTAH telah membuat beberapa keputusan penting dalam empat bulan terakhir. Di antara keputusan tersebut yakni, pembatalan perpanjangan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), penjadwalan kembali utang melalui Paris Club III, serta divestasi BCA terhadap investor asing. Perkembangan positif ini telah meningkatkan kepercayaan ekonomi. Ini terlihat dengan menguatnya apresiasi terhadap rupiah dan kembalinya sebagian portofolio investasi.

Meski inflasi masih tinggi, kecenderungan pertumbuhan uang beredar menyebabkan tekanan inflasi berkurang. Efektivitas dalam kebijakan moneter ini memberi ruang pada penurunan suku bunga. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi mulai menunjukkan peningkatan dibandingkan dengan tahun 2001. Akan tetapi, beberapa indikator menunjukkan kegiatan ekonomi secara keseluruhan masih lemah.

Pemerintah masih harus melunasi utang domestik pada tahun 2004. Hal ini perlu segera diselesaikan untuk menghindari ketidakstabilan di bidang ekonomi dalam dua tahun mendatang. Untuk selanjutnya, keberlangsungan fiskal akan tergantung dari keberhasilan BPPN dalam penjualan asetnya.

## PERTUMBUHAN EKONOMI: MASIH LEMAH

PDB mulai meningkat setelah adanya penurunan di tahun 2001. Pertumbuhan PDB naik dari 1,6 persen pada triwulan keempat tahun 2001 menjadi 2,5 persen pada triwulan pertama tahun 2002 (Tabel 1). Dari sisi produksi, sumber utama pertumbuhan berasal dari industri pengolahan. Sementara itu, pertanian dan pertambangan masih mengalami pertumbuhan negatif.

Dari sisi pengeluaran, konsumsi swasta tetap menjadi sumber utama. Per-

Tabel 1

### PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT SEKTOR (% Perubahan)

Sektor	Perubahan (%)				
	2001				2002
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Pertanian	3,7	1,7	-0,4	-2,8	-1,8
Pertambangan	6,8	-0,3	-2,4	-5,9	-0,9
Industri					
Pengolahan	4,2	4,8	4,7	3,6	4,3
Listrik, Gas & Air	7,3	9,9	8,9	7,6	9,8
Bangunan	6,2	5,7	3,5	0,7	1,0
Perdagangan, Hotel & Restoran	6,8	5,5	5,7	2,6	3,6
Transportasi & Komunikasi	6,4	7,0	7,6	8,9	8,9
Keuangan	3,9	3,4	2,7	2,0	2,3
Jasa	1,3	1,6	2,3	2,7	1,6
Produk Domestik Bruto	4,8	3,8	3,1	1,6	2,5

Sumber: Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik.



Tabel 2

PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT PENGELUARAN (% Perubahan)					
Pengeluaran	Perubahan (%)				
	2001				2002
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Konsumsi Swasta	4,0	4,7	5,8	9,2	9,9
Pengeluaran Pemerintah	6,0	4,2	11,9	11,0	10,3
Pertambahan Modal	18,9	7,7	-0,8	-7,1	-6,1
Ekspor Barang & Jasa	18,4	8,0	-2,6	-12,9	-6,7
Impor Barang & Jasa	50,7	37,2	-3,7	-29,8	-25,8
Produk Domestik Bruto	4,8	3,8	3,1	1,6	2,5

Sumber: Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik.

tumbuhan konsumsi tetap naik sejak triwulan pertama 2001. Sebaliknya, pertumbuhan investasi dan ekspor menunjukkan angka negatif dalam tiga triwulan terakhir. Kedua hal ini telah menyebabkan pelambatan ekonomi sejak tahun 2001 (Tabel 2).

Yang kemudian menjadi pertanyaan adalah, bagaimana prospek konsumsi rumah tangga di masa datang? Apakah pertumbuhan ekonomi masih dapat bertumpu pada konsumsi domestik?

Berbeda dengan pertumbuhan konsumsi domestik yang meningkat, tingkat kepercayaan konsumen justru menunjukkan fenomena sebaliknya. Ada dua penjelasan akan hal ini. *Pertama*, ketidakakuratan atau *overestimate* data BPS. *Kedua*, prospek pertumbuhan konsumsi domestik bergantung pada ekspektasi konsumen terhadap inflasi. Dari hasil survei Bank Indonesia ditemukan tingginya ekspektasi konsumen terhadap tekanan in-

flasi. Akibatnya, perilaku konsumsi domestik akan bergeser pada barang-barang tahan lama. Indikator lain, indeks volume penjualan barang-barang eceran kembali menunjukkan penurunan tingkat konsumsi domestik untuk jenis *fast moving consumer goods* sejak triwulan ketiga tahun 2001 lalu.

Dalam waktu dekat pengeluaran konsumsi domestik diperkirakan akan menurun. Penurunan ini, diharapkan, dapat digantikan oleh pertumbuhan ekspor dan investasi. Akan tetapi, prospek keduanya dibatasi oleh beberapa kendala. *Pertama*, turunnya daya saing produk ekspor akibat apresiasi rupiah. *Kedua*, masih tingginya risiko atau ketidakpastian ekonomi dalam jangka panjang. Oleh karena itu, laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2002 diperkirakan akan berada pada kisaran 3,5 persen.

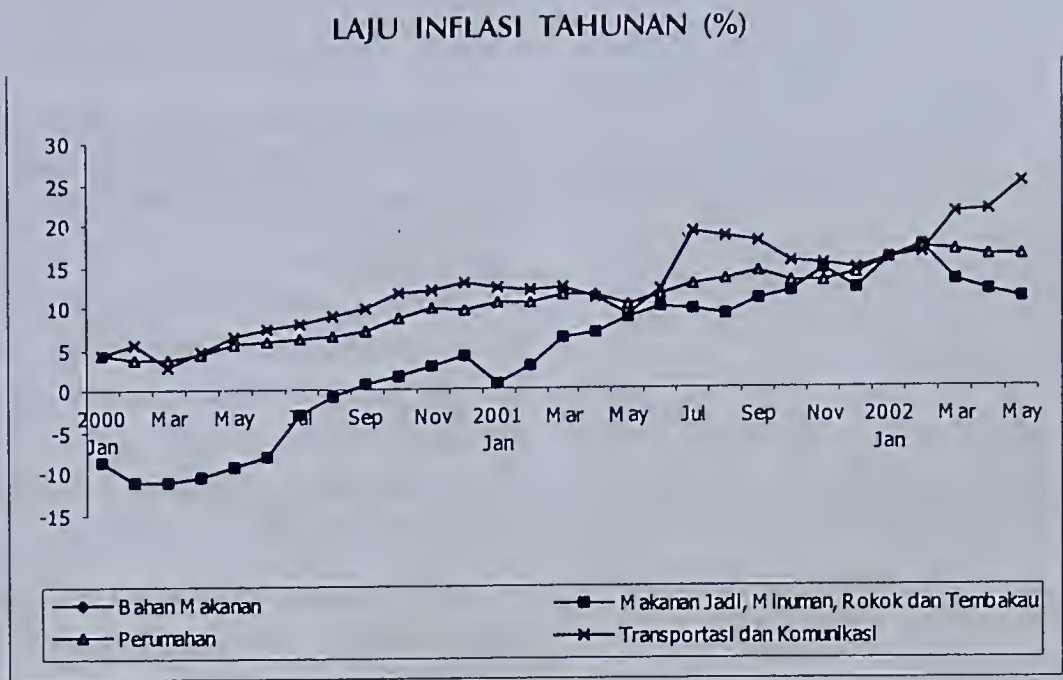
PERKEMBANGAN MONETER: TANDA-TANDA YANG MENGGEMBIRAKAN

Inflasi dan Uang Beredar

Laju inflasi mencapai puncaknya, menembus angka 15 persen, di bulan Februari lalu. Bulan Maret dan April 2002 mencatat deflasi sebesar 0,02 persen dan 0,24 persen, dengan inflasi tahunan mencapai 13,3 persen di akhir April (Grafik 1). Penyebab utama deflasi adalah turunnya harga makanan selama masa panen. Sementara itu, harga jasa transportasi dan komunikasi meningkat, tetapi pengaruhnya terhadap inflasi secara keseluruhan telah menurun.

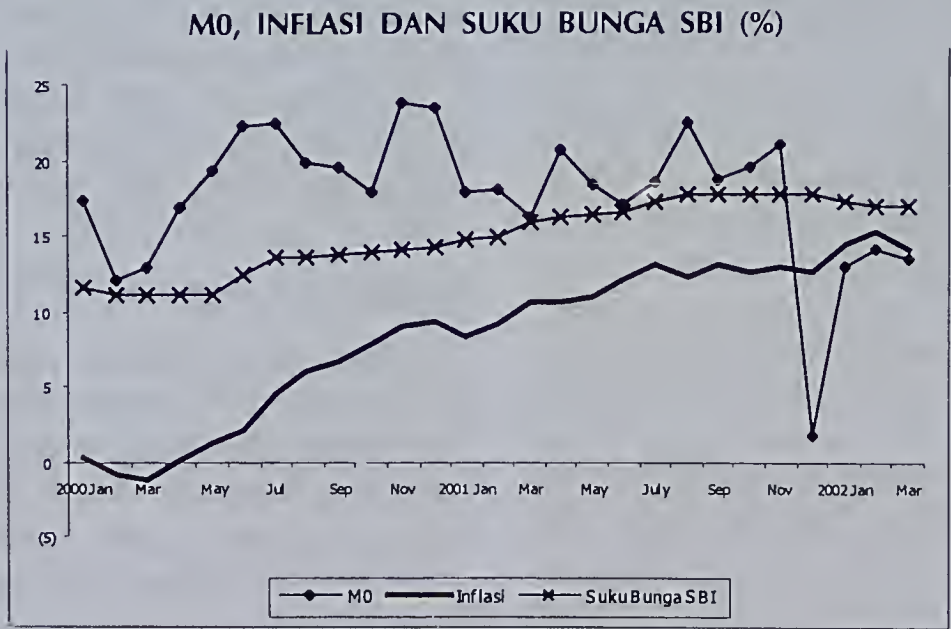


Grafik 1



Sumber: Bank Indonesia.

Grafik 2



Sumber: Bank Indonesia.

Meski masih tinggi, inflasi diperkirakan akan kembali turun karena terkenalnya fundamental moneter (Grafik 2). Selama tiga bulan terakhir, pertumbuhan uang beredar telah sesuai target. Sementara jumlah uang beredar turun, jum-

lah *time deposits* meningkat. Hal ini menunjukkan turunnya permintaan terhadap uang, khususnya *cash holding*.

Bagaimana prospeknya? Tekanan terhadap kenaikan inflasi dari sisi permin-



taan masih kuat, terutama karena harga BBM, listrik dan telekomunikasi diperkirakan akan kembali naik tahun ini. Akan tetapi, efek kenaikan harga pada inflasi hanya bersifat sementara selama permintaan uang tetap terkendali. Menguatnya rupiah juga mempengaruhi penurunan harga barang impor dan inflasi dalam jangka pendek.

Dengan pertumbuhan tahunan uang beredar sebesar kurang dari 12 persen, Bank Indonesia diperkirakan akan mampu mencapai inflasi satu digit, kurang dari 10 persen, tahun 2002 ini.

## Suku Bunga

Penurunan risiko dan *swap premium* telah mendorong penurunan suku bunga. Suku bunga SBI (1 bulan) perlahan-lahan turun dari 16,9 persen menjadi 15,7 persen dalam jangka waktu Januari-April. Walaupun jumlah *time deposit* mengalami kenaikan karena masyarakat kembali mendepositokan uang mereka, suku bunga deposito tidak berubah banyak, sekitar 14 persen dalam beberapa bulan terakhir ini.

Peraturan moneter yang efektif dalam tiga bulan terakhir juga didukung oleh membaiknya kondisi eksternal dan penurunan *risk premium*. Penurunan permintaan uang bagi transaksi menimbulkan tekanan terhadap penurunan suku bunga. Hal ini ditempuh agar uang beredar tetap konstan. Akan tetapi, Bank Indonesia saat ini masih berhati-hati untuk menurunkan suku bunga secara agresif. Kombinasi antara pengetatan uang beredar dan penurunan permintaan akan uang menciptakan keseimbangan baru

dengan jumlah uang yang lebih sedikit dan suku bunga yang sedikit lebih rendah.

Masih terdapat ruang bagi penurunan suku bunga dalam dua bulan berikutnya. *Pertama*, tanpa gangguan politik atau keamanan, *risk premium* diharapkan tetap rendah untuk sementara waktu ini. Perbedaan antara target dan tingkat riil uang beredar cukup besar. Ini membuka kemungkinan untuk ekspansi kebijakan moneter, setidaknya dalam jangka pendek.

Oleh karena itu, menurunkan suku bunga secara lebih agresif dalam jangka pendek ke sekitar 15 persen tidak akan berdampak buruk pada ekonomi. Namun, tidak demikian halnya dalam jangka panjang. *Risk premium* mungkin meningkat akibat ketidakpastian situasi politik serta perkembangan agenda reformasi ekonomi. Oleh karena itu, suku bunga diperkirakan akan turun dan kemudian *flat* hingga akhir tahun.

## Rupiah dan IHSG

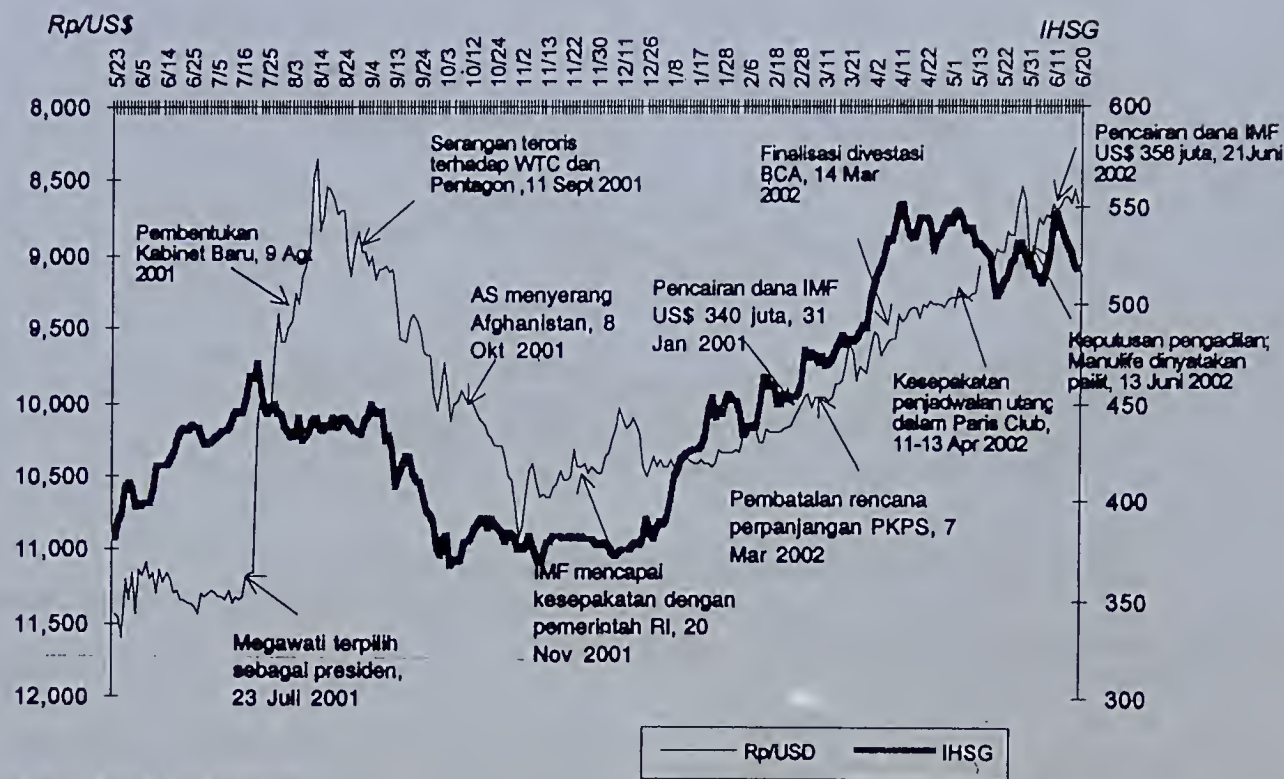
Nilai tukar rupiah menguat dari Rp. 10.400,-/US\$ di bulan Januari menjadi Rp. 9.000,-/US\$ pada pertengahan bulan Mei. Ada beberapa faktor yang menyebabkan apresiasi rupiah. *Pertama*, menguatnya kepercayaan masyarakat disebabkan oleh berhasilnya penjadwalan ulang dari Paris Club, yang kemudian mengurangi permintaan terhadap mata uang asing. Bersamaan dengan itu, Paris Club III juga telah meluncurkan pengucuran dana IMF, yang berpengaruh dari sisi penawaran.

Apresiasi rupiah juga menunjukkan adanya kepercayaan masyarakat terha-



Grafik 3

PERGERAKAN RUPIAH DAN IHSG



Sumber: Bank Indonesia.

dap kemajuan reformasi ekonomi. Keberhasilan divestasi BCA merupakan momentum awal untuk meletakkan reformasi pada jalurnya.

Akan tetapi, penguatan rupiah tidak terlepas dari pengaruh eksternal. Faktor eksternal tersebut yakni kembalinya investasi jangka pendek, portofolio, ke Asia, sehingga menguatkan nilai mata uang regional ini terhadap US\$.

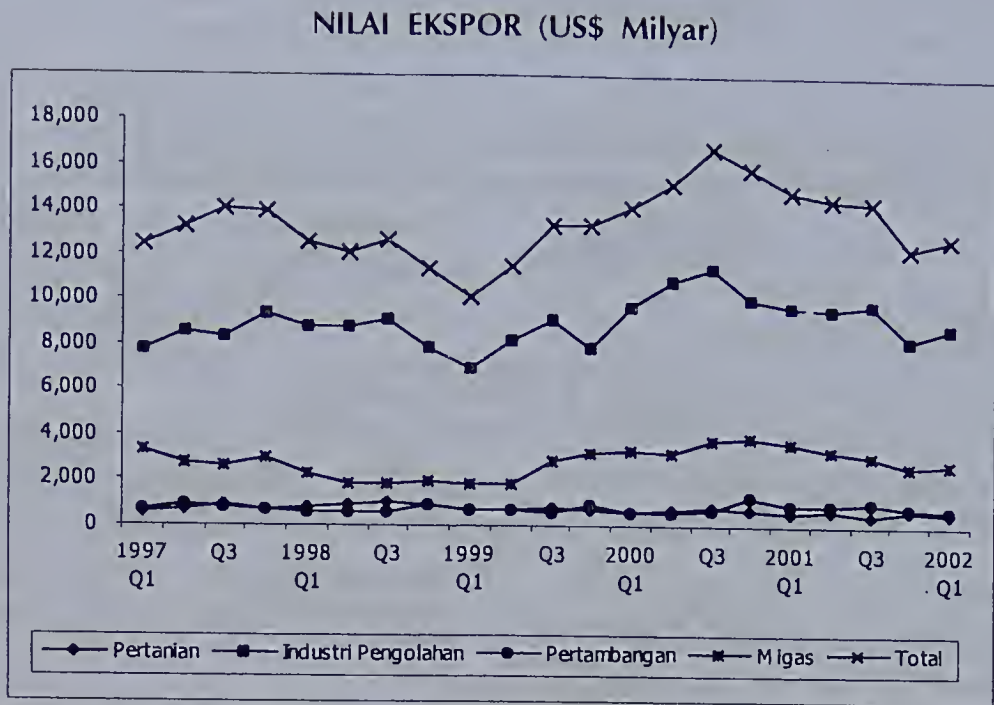
Pergerakan rupiah berikutnya akan tergantung dari masuknya modal asing dan permintaan domestik terhadap US\$. Selain itu, pemerintah diharapkan memiliki komitmen dalam menjalankan kebijakan sehingga kepercayaan masyarakat akan meningkat. Rupiah akan tetap berkisar pada angka Rp. 9.000,-/US\$ dan

mungkin akan menguat hingga Rp. 8.750,-/US\$. Untuk mencapai angka Rp. 8.500,- atau lebih rendah dibutuhkan arus masuk modal asing yang cukup besar.

Optimisme dalam ekonomi juga bisa dilihat melalui peningkatan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG). Keberhasilan penjualan saham BCA yang membuat harga sahamnya melonjak naik, menimbulkan optimisme di Bursa Efek. Investor mulai lebih aktif bertransaksi, tidak hanya dengan membeli saham-saham *blue chips*, tetapi juga saham lapisan kedua. IHSG meningkat dari 380 menjadi sekitar 540 pada aktivitas perdagangan Januari-April 2002. Volume transaksi meningkat dari di bawah 23 milyar saham sampai di atas 71 milyar saham pada periode yang sama.



Grafik 4



Sumber: Badan Pusat Statistik, *Buletin Ringkas*, berbagai edisi.

**NERACA PEMBAYARAN: PEMULIHAN EKSPOR?**

**Ekspor**

Ekspor mulai pulih pada triwulan pertama 2002, setelah tragedi 11 September 2001. Nilai total ekspor mencapai US\$12,8 milyar, atau mengalami kenaikan sebesar 4,1 persen dibandingkan dengan triwulan sebelumnya (Grafik 4). Pemulihan dipicu oleh komoditas industri pengolahan yang memegang porsi hampir 69 persen dari total ekspor. Pertumbuhan ekspor komoditas industri pengolahan sebesar 7 persen, diikuti migas sebesar 4,5 persen.

Data triwulan pertama mengindikasikan bahwa ekspor non-migas Indonesia semakin terdiversifikasi. Ini dapat dilihat dari turunnya porsi sepuluh komoditas

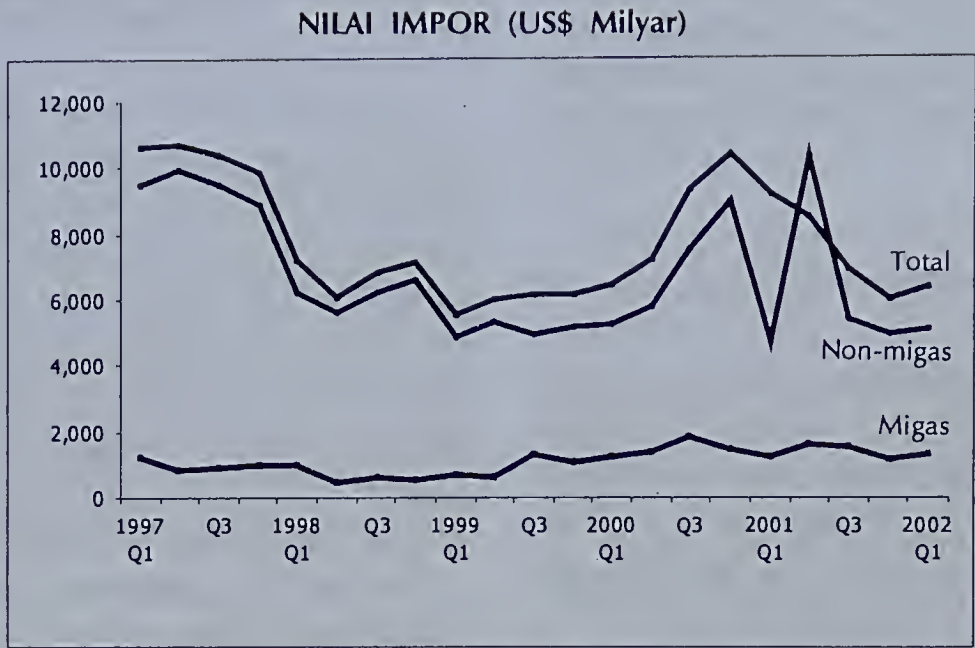
ekspor utama, dari 50 persen menjadi 28 persen.

Walaupun tampaknya perekonomian global sudah membaik, ekspor Indonesia masih akan mengalami kendala. *Pertama*, kendala *non-tariff* terhadap produk domestik seperti standar kebersihan, peraturan *anti-dumping*, serta isu-isu yang berkaitan dengan hak kekayaan intelektual (*Intellectual Property Rights*, IPR).

*Kedua*, apresiasi rupiah. Walaupun apresiasi rupiah menunjukkan kepercayaan terhadap ekonomi Indonesia, dampaknya terhadap daya saing produk domestik perlu dicermati. Rupiah yang kuat dapat menyebabkan ekspor Indonesia relatif lebih mahal di pasar internasional. *Ketiga*, faktor domestik yang menjadi kendala ekspor Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini menyebabkan ketidakpastian produksi dan distribusi.



Grafik 5



Sumber: Badan Pusat Statistik, *Buletin Ringkas*, berbagai edisi.

**Impor**

Apresiasi rupiah memainkan peran penting dalam kenaikan impor. Dalam triwulan pertama 2002, impor mencapai US\$6,4 milyar, naik 5,8 persen dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Sekitar 79 persen dari impor berupa produk non-migas (Grafik 5).

Berdasarkan penggunaan, impor bahan baku dan setengah jadi, yang mencapai 78 persen dari total impor, mengalami peningkatan sebesar 7 persen dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Hal ini dapat diartikan sebagai peningkatan aktivitas produksi. Sementara itu, investasi tetap tidak menunjukkan kenaikan; hal ini dapat dilihat dari penurunan impor barang modal sebesar 2,6 persen. Dari pertumbuhan sebesar 22 persen, dapat disimpulkan bahwa impor barang konsumsi tampaknya lebih sensitif pada apresiasi nilai mata uang.

Angka impor resmi tentunya jauh lebih rendah daripada angka sebenarnya,

jika impor ilegal diperhitungkan. Studi tertentu menunjukkan bahwa *under-valuation* impor non-migas dalam tahun 2000 telah mengakibatkan kehilangan pajak pendapatan sebesar US\$1,2 milyar. Laporan lain menunjukkan angka yang lebih besar untuk tahun 2001.

**Neraca Modal**

Meski terdapat *official capital inflow* sebesar US\$5,7 milyar, *official capital balance* masih mengalami defisit sebesar US\$0,7 milyar mengacu pada besarnya pembayaran utang. *Net private capital outflow* tetap, tetapi dengan pertumbuhan yang menurun. Dalam tahun 2001, *net private capital outflow* mencapai sebesar US\$8,6 milyar, yang terdiri dari 66 persen *net direct investment outflow*. Dalam empat tahun terakhir, total *private capital outflow* sudah mencapai lebih dari US\$40 milyar.

Walaupun neraca modal triwulan pertama tahun 2002 belum dapat dipero-



leh, data *Foreign Direct Investment* (penanaman modal asing langsung) dari BPKM menunjukkan bahwa persetujuan investasi dan realisasi PMA masih rendah.

## IMF: PERBAIKAN HUBUNGAN?

Hubungan Indonesia dan IMF kembali menampakkan tanda yang tidak menentu. IMF telah mengucurkan dana sebesar US\$ 347 juta, meski ada hal-hal di *Letter of Intent* (LoI) yang belum dijalankan.

Hal-hal yang seharusnya diselesaikan pada bulan Maret 2002 termasuk *primary auction of Treasury bills* belum dimulai karena hukum yang menyangkut *the auction* belum disetujui oleh DPR/MPR. Pemerintah dan BI juga masih belum mencapai persetujuan mengenai pembagian beban BLBI, di mana terdapat penyalahgunaan dana BLBI sebesar Rp. 138,4 triliun.

IMF juga mempertanyakan rencana pemerintah untuk memberikan potongan utang bagi Usaha Kecil dan Menengah (UKM). Rencana ini dinilai sebagai disinsentif bagi UKM, khususnya yang memiliki kinerja baik, untuk melunasi utang mereka.

Akan tetapi, pembatalan divestasi Bank Niaga dapat menyebabkan penundaan dalam pemberian dana IMF. Pemerintah membatalkan rencana penjualan tersebut pada akhir Mei, berdasarkan argumentasi bahwa pemerintah hanya menerima dua penawaran dengan harga jauh di bawah harga pasar.

## Program Privatisasi: Masih Tanpa Arah

Pemerintah telah menargetkan penjualan 24 perusahaan senilai Rp. 6,5 triliun tahun 2002 ini. Delapan dari perusahaan-perusahaan ini seharusnya dijual tahun lalu. Pemerintah juga harus menjual sahamnya dari lima perusahaan sebelum Juni tahun 2002 ini. Kelima perusahaan tersebut adalah PT Indosat, PT Indo Farma, PT Kimia Farma, PT Wisma Nusantara dan PT Angkasa Pura.

Dari kelima perusahaan tersebut, hanya penjualan Indosat sebesar 8 persen, bernilai Rp.1 triliun, yang telah tercapai. Ini pun disepakati dengan harga 5 persen lebih rendah daripada harga pasar. Akibat jatuhnya harga saham, pemerintah menghentikan sementara divestasi Indosat.

## Beban Utang: Terlepas Sementara

Seperti yang telah diperkirakan, Paris Club telah menyetujui penjadwalan kembali utang sebesar US\$5,4 milyar. Penjadwalan ini sebenarnya sudah dapat dipastikan, bahkan, sebelum pertemuan Paris Club berlangsung.

Akan tetapi, Paris Club tidak meloloskan permintaan pemerintah berkenaan dengan utang komersial sektor swasta. Pemerintah mengharapkan penjadwalan utang ini tidak dikaitkan dengan utang komersial yang berasal dari swasta, karena dapat menurunkan peringkat utang luar negeri Indonesia. Penurunan ini dikhawatirkan dapat menyebabkan peningkatan suku bunga terhadap utang pemerintah, maupun menghambat investasi.



## SEKTOR PERBANKAN: TETAP MASALAH YANG SAMA

### *BII Rights Issue*

Salah satu tanda rapuhnya sektor perbankan dapat dicermati dari masalah BII. BII termasuk bank yang menerima bantuan pemerintah dalam jumlah besar untuk meningkatkan rasio kecukupan modal (CAR). Perlu dicatat, BII adalah satunya-satunya bank yang direkapitalisasi dua kali. Akan tetapi, kinerjanya justru semakin memburuk; selama 2001 CAR-nya merosot dari 7,6 persen pada akhir Desember 2000 menjadi -4,7 persen pada akhir Desember 2001.

Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) dan DPR telah menyetujui *rights issue* untuk BII guna meningkatkan modalnya, meski banyak kritikan yang telah diajukan. Sebab, diragukan apakah *rights issue* tersebut dapat menghindari kebangkrutan.

Masalah BII juga menyangkut kemampuan BI dan BPPN dalam memantau dan meningkatkan kinerja bank di Indonesia. Sebagai bank yang telah menerima rekapitalisasi, BPPN berhak dalam manajemen BII apalagi karena sejak 26 April 2002, kepemilikan pemerintah meningkat jadi 75 persen dari sebelumnya 57 persen. Masalahnya sekarang adalah, ada berapa bank lain dengan masalah seperti BII yang tidak diketahui publik?

### Divestasi Bank Niaga

Dari empat *final bidders* untuk Bank Niaga, BPPN telah mengumumkan dua konsorsium, yakni *Australia and New*

*Zealand Banking Group Ltd.* dan *Commerce Asset Holding Berhad* dari Malaysia untuk penjualan 51 persen saham Bank Niaga, dari 97,15 persen saham milik pemerintah.

Beberapa pihak berpendapat bahwa divestasi ini perlu ditunda karena *bid price* antara Rp.15,- – Rp. 25,- terlalu rendah dibandingkan dengan *market price*. Meneg BUMN telah menetapkan harga divestasi sebagai harga saham rata-rata bank tersebut di Bursa Efek Jakarta dalam tiga bulan sebelum 27 Mei 2002. Dikatakan bahwa pemerintah tidak akan menerima penawaran yang melebihi 10 persen lebih rendah daripada harga rata-rata atau Rp. 101,- (*Bisnis Indonesia*, 29 Mei 2002). Bagaimanapun, *market price* saham Bank Niaga tidak menunjukkan nilai aset riil, karena saham yang diperjualbelikan di bursa saham hanya sebagian kecil dari total saham.

Selain itu, permasalahan obligasi tetap menjadi isu dalam divestasi. Bank Niaga masih memiliki Rp. 9 trilyun *re-capitalization bonds*. Pemerintah masih belum memutuskan isu ini dan pemerintah juga belum memutuskan secara resmi kelanjutan proses divestasi Bank Niaga atau proses divestasi lainnya.

### IBRA ASSET DISPOSAL

BPPN telah menjalankan strategi baru untuk mempercepat asset disposal di bawah kuasanya, yang bernilai Rp. 475 trilyun pada akhir 2001. BPPN berencana untuk menjual banyak aset secara bersamaan. Untuk pertama kalinya, BPPN akan berusaha menjual 2500 re-



*structured* dan *unrestructured bank loan portfolios*. Nilai total aset tersebut sekitar Rp. 150 triliun tetapi ada kemungkinan bahwa hasil penjualannya kurang dari itu karena adanya *unrestructured bank loan*.

Setelah tiga bulan, BPPN akan menjual sisa aset dalam *package*. Cara ini sebenarnya telah dianjurkan IMF sejak semula karena IMF berpendapat bahwa cara ini akan menarik lebih banyak investor asing dan lebih menguntungkan. Kelemahan strategi BPPN sekarang ia-

lah sulitnya menjual sisa aset yang lain dalam *package* karena sisa aset akan dianggap dan dinilai sebagai *junk*.

Penjualan aset BPPN yang bernilai lebih dari Rp. 38 triliun sangatlah penting bagi pendanaan defisit anggaran tahun ini, yakni senilai Rp. 42 triliun. Masih belum jelas lagi apakah strategi baru BPPN akan berhasil memenuhi target. Tanda *fiscal unsustainability* dan *government default* perlu diperhatikan karena besarnya aset bank yang berupa obligasi pemerintah.



## FROM THE TRENCHES

The First Year of Indonesia's Crisis of 1997/98  
as Seen from the World Bank's Office in Jakarta

Written by: Lloyd R. Kenward

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

This book provides an analysis of the first year of Indonesia's crisis taking place in 1997-1998. It is written from the perspective of someone who had the opportunity to observe the development and the impact of the crisis from a strategic position: as an economist sitting in the World Bank country office in Jakarta. The book is therefore an important contribution to the growing literature on the Indonesian economic crisis for two reasons. *First*, it provides the general

audience with a readable account on the evolution of the crisis. *Second*, it also presents a detailed economic analysis for the specialized reader coming from the academic or policy making community.

The book consists of three chapters. Chapter I presents a concise account of Indonesia's economic performance prior to the crisis. Chapter II provides a very detailed chronological review of the first year of the crisis. The main lessons and conclusions that emanate from the analysis are highlighted in Chapter III.

The book serves as a good example of a comprehensive political economy approach, as it manages to put economic analysis into a proper political context. Therefore, this publication is recommended for those who are interested in Asian economic crisis in general and Indonesian economic policies in particular.

2002. 1<sup>st</sup> Ed., x + 152 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-74-8; Rp 40.000,00



# Sidang Tahunan MPR 2002: Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi

Bima Arya Sugiarto

*Sejarah masa transisi menuju demokrasi di sejumlah negara berkembang banyak dipenuhi dengan kisah mengenai kegagalan para aktivis pro-demokrasi dalam mentransformasikan energi sosial masyarakat yang meluap pasca runtuhnya rezim otoriter ke arah aktivitas-aktivitas prosedural. Huntington bahkan sejak tahun 1960-an telah menyarankan kepada negara-negara demokrasi baru untuk memperhatikan masalah institusionalisasi, yakni penataan seluruh aktivitas dan proses politik ke dalam aturan yang sesuai dengan pemahaman demokrasi substantif (Huntington:1965). Para aktivis pro-demokrasi di negara-negara pasca-otoritarian kerap kali kurang memberi perhatian pada aspek institusionalisasi.<sup>1</sup> Problem institusionalisasi inilah yang sampai saat ini masih menjadi ganjalan bagi Indonesia untuk melangkah keluar dari masa transisi yang kritis ini. Bagaimana membumikan gagasan-gagasan indah mengenai demokrasi dengan segala keterbatasan yang dimiliki ke dalam aturan-aturan yang kemudian menjadi kesepakatan bersama. Penyelenggaraan sidang tahunan MPR pada hakikatnya ada di dalam konteks tersebut. Oleh karena itu, lebih dari sekadar seremonial, sidang tahunan mempunyai arti yang signifikan dalam mengawal bangsa ini melalui masa transisi.*

## PENDAHULUAN

**S**IDANG tahunan MPR yang akan diselenggarakan pada bulan Agustus 2002 ini, tampaknya memang akan sangat lebih dari sekadar seremonial politik belaka dengan suguhan utama pidato *progress report* dari Presiden Republik

Indonesia. Beberapa agenda krusial akan menjadi isu utama pada sidang tersebut, sekaligus menentukan arah perjuangan bangsa ini melewati masa transisi.

Diperkirakan, isu utama yang akan menjadi sorotan publik pada Sidang Tahunan 2002 antara lain menyangkut proses amandemen UUD 1945. Berbagai polemik yang kini terjadi seputar proses amandemen tersebut, agaknya akan mencapai klimaks pada saat sidang tahunan mendatang. Menariknya, perdebatan yang kini terjadi tidak hanya seputar rumusan-rumusan ideal mengenai pasal yang harus diamandemen, tetapi bahkan telah meng-

---

<sup>1</sup> Huntington (1965: 386-430) menyoroti kegagalan para aktivis pro-demokrasi untuk memindahkan fokus dari mobilisasi politik ke arah institusionalisasi politik. Dalam studinya, Huntington menyimpulkan bahwa kegagalan institusionalisasi telah membuka pintu bagi tampilnya militer di panggung politik pada beberapa negara Amerika Latin.



kristal pada wacana diteruskan atau tidaknya proses amandemen. Bagi semantara kalangan, proses amandemen yang kini tengah memasuki perubahan keempat diyakini sudah sangat kebablasan, karena dinilai telah memporak-porandakan bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara bagi pihak-pihak yang lain, proses amandemen dipercayai menjadi suatu keniscayaan untuk menuju kehidupan masyarakat demokratis.

Secara umum, kita dapat membagi kelompok-kelompok di dalam masyarakat yang bereaksi terhadap proses amandemen tersebut ke dalam empat kelompok:

- Kelompok *pertama* adalah kalangan romantis yang secara historis memiliki ikatan emosional yang kuat dengan sejarah perjuangan bangsa ini dibandingkan dengan kalangan yang lain. Kelompok ini menilai proses amandemen yang telah dilakukan hanya akan mengarahkan bangsa ini ke menuju disintegrasi dengan perombakan total prinsip-prinsip negara kesatuan. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah kaum nasionalis, baik yang kini ada dalam tubuh PDI-P ataupun partai-partai turunan PNI lainnya. Para purnawirawan tentara juga dapat kita kategorikan ke dalam kelompok ini.<sup>2</sup>
- Kelompok *kedua* adalah kalangan yang cenderung lebih pragmatis. Proses amandemen dianggap akan meng-

ancam karir politik ataupun eksistensi kelompok mereka. Publik dapat mengidentifikasi kelompok ini dengan mengaitkan butir-butir keberatan mereka dengan basis dan latar belakang mereka. Terdapat korelasi positif antara motif penolakan dengan posisi yang tengah mereka tempati saat ini.

- Kelompok *ketiga* adalah mereka yang dapat dikategorikan reformis-progresif dengan sikap tegas mendorong perubahan, yang pada batas tertentu juga seringkali dituduh cenderung radikal. Kelompok ini bahkan percaya bahwa bangsa Indonesia saat ini membutuhkan kontrak sosial baru yang sama artinya dengan kebutuhan akan UUD yang lebih lengkap dan komprehensif. Kutub ekstrem dari kelompok ini adalah para aktivis LSM, yang termasuk ke dalam koalisi ornop untuk konstitusi baru. Kelompok ini dikenal gigih dalam mengkampanyekan pembentukan komisi konstitusi independen yang akan menulis ulang konstitusi baru Indonesia. Pada sayap yang lebih moderat, terdapat kalangan politisi di dalam parlemen yang secara eksplisit juga menyatakan dukungan pada proses amandemen, tetapi masih bersikap hati-hati dalam menyikapi isu tersebut. Uniknya, TNI kini dapat kita kategorikan ke dalam kelompok reformis, menyimak pernyataan dari sejumlah pimpinannya bahwa TNI mendukung secara penuh proses amandemen hingga tuntas.
- Kelompok *keempat* adalah kelompok yang paling tidak mudah untuk diidentifikasi. Kelompok ini mempunyai ske-

<sup>2</sup>Sikap para purnawirawan tersebut dapat dilihat pada pokok-pokok pikiran mengenai UUD 1945 yang disampaikan oleh Forum Komunikasi (FOKO) Purnawirawan TNI/Polri pada BP-MPR April 2002 dengan juru bicara Sekjen Forum, Saiful Sulun.



nario-skenario lain yang lebih didasari kalkulasi-kalkulasi politik praktis ketimbang wacana ideologis. Skenario yang diharapkan dari kelompok ini adalah menjatuhkan pemerintahan Presiden Megawati. Sidang tahunan akan digiring ke arah *deadlock* atau kebuntuan politik (*political stalemate*), sehingga akan membuka jalan bagi upaya-upaya kudeta "semi-konstitusional". Pihak-pihak yang oleh publik dipersepsikan berada pada tiga kelompok yang lain, akan sangat mungkin sebetulnya berada dalam kelompok ini.

Berdasarkan kecenderungan-kecenderungan tersebut, maka dapat diprediksi bahwa sidang tahunan yang akan datang akan menjadi titik kritis dalam masa transisi bagi Indonesia. Diperkirakan akan terjadi situasi yang sangat kontradiktif di mana pada satu sisi perdebatan sengit terjadi di parlemen tentang beberapa isu sensitif yang belum tuntas dibahas pada sidang tahun lalu seperti masalah bikameral dan pemilihan Presiden. Sementara di luar parlemen, kekuatan-kekuatan ekstra parlemen menggalang kekuatan untuk mendesak diputuskannya pembentukan komisi konstitusi yang akan mengambil alih proses amandemen.

Berangkat dari prakiraan tersebut, artikel ini akan memfokuskan pada dua aspek: *Pertama*, terkait dengan pembahasan mengenai dua isu utama yang diperkirakan akan menjadi perdebatan di dalam parlemen yaitu bikameralisme dan pemilihan Presiden. *Kedua*, menyangkut gagasan dibentuknya komisi konstitusi yang gencar disuarakan oleh kalangan LSM dan akademisi.

## BIKAMERALISME

Amandemen ketiga telah mencapai kesepakatan mendasar tentang komposisi MPR yang nantinya akan terdiri atas DPR sebagai representasi politik dan DPD sebagai representasi teritori. Rumusan ini dipandang sebagai cara terbaik dalam memberi ruang politik bagi artikulasi politik di tingkat lokal untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Namun, kontroversi yang mengemuka dari kekhawatiran bahwa eksistensi DPD akan memporakporandakan bangunan NKR – sehubungan dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh lembaga ini, kini semakin meningkat. Menurut hasil amandemen ketiga, pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, perimbangan keuangan pusat dan daerah, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, pajak, pendidikan, agama dan lain-lain. Besarnya kewenangan ini dikhawatirkan dapat membuka peluang bagi munculnya raja-raja daerah yang amat berkuasa. Keberadaan DPD juga disinyalir akan mengurangi efektivitas kebijakan pusat terhadap daerah. Ujung-ujungnya, DPD dituding mengusung semangat federasi yang sangat bertentangan dengan negara kesatuan. Penolakan terhadap eksistensi DPD ini sekaligus membuka polemik mengenai hasil amandemen kedua atas pasal 18 UUD 1945 mengenai pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pasal tersebut dipandang memiliki nuansa federalisme yang sangat kental



dengan pernyataan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan-urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Diskursus mengenai isu tersebut tampak lebih mengedepankan aroma romantisme-historis daripada wacana yang argumentatif. Tidaklah relevan untuk mempertentangkan nasionalisme dengan federasi atau menyandingkan antara nasionalisme dan kesatuan. Wacana mengenai ketiga konsep tersebut (kesatuan, federasi & nasionalisme) tidak bisa dilepaskan dari variabel penting lainnya, yaitu kesejahteraan. Kekokohan konstruksi kenegaraan akan sangat dipengaruhi, atau bahkan ditentukan oleh tingkat kompatibilitasnya terhadap entitas-entitas lokal. Vesna Pesic, Profesor pada University of Belgrade dan pemimpin oposisi di Serbia tegas-tegas menyebutkan bahwa inti dari berbagai konflik etnis terjadi lebih disebabkan oleh meningkatnya ketakutan dari kelompok etnis dalam melihat prospek masa depan kelompoknya (Lake & Rothchild: 1998). Pemberian hak yang lebih besar pada daerah untuk ikut menentukan masa depannya sendiri akan menimbulkan harapan-harapan baru untuk mencapai kesejahteraan yang lebih baik bagi kelompok-kelompok yang selama ini termarginalkan baik secara politis maupun ekonomis, atau juga mungkin budaya.

Selain pertimbangan kesejahteraan warga negara melalui akomodasi unsur daerah, sistem bikameral juga diyakini dapat menjamin keseimbangan antara eksekutif dan legislatif serta mengokohkan

sistem Presidensiil. Kehadiran kamar lain pada majelis akan mempersempit kemungkinan penghentian seorang Presiden sebelum masa jabatannya berakhir, yang pada sistem unikameral dapat dilakukan lewat suara mayoritas. Bikameral juga dapat membangun mekanisme kontrol yang lebih efektif di dalam tubuh parlemen sendiri. Kamar yang lain akan berfungsi sebagai *revising chamber* terhadap keputusan-keputusan yang dibuat oleh kamar lainnya (Inter Parliamentary Union: 1965, 7-8)

Namun demikian, patut dicatat bahwa kesuksesan bikameral akan sangat berkaitan dengan mekanisme pemilihan yang dilakukan (Jones: 1995). Sistem bikameral hanya akan berfungsi dengan baik jika mekanisme pemilihan diatur dengan memperhatikan periode jabatan di masing-masing kamar. Untuk menghindari terjadinya dominasi partai sang Presiden pada kedua kamar, maka sebaiknya periode kerja anggota DPD berbeda dengan anggota DPR. Pemilihan anggota DPR dilakukan dalam waktu yang berbeda dengan pemilihan anggota DPD. Pola inilah yang kini berjalan di AS, Brazil, Afrika Selatan, dan sejumlah negara demokrasi lainnya.

Apabila kita telusuri hasil amandemen ketiga, maka akan dapat dideteksi suatu keengganan untuk memberikan wewenang yang besar kepada DPD. Dari segi jumlah anggota, DPD menurut pasal 22C ayat (2) dinyatakan tidak melebihi sepertiga anggota DPR. Dengan komposisi semacam ini akan sulit bagi DPD untuk berperan sebagai *the revising chamber* dan pelaku mekanisme *check &*



*balances* di tubuh parlemen. Selain itu DPD, menurut hasil amandemen ketiga, juga tidak mempunyai kewenangan untuk berperan dalam proses pemberhentian Presiden (Pasal 7B ayat 1); hanya DPR-lah yang mempunyai otoritas untuk mengusulkan pemberhentian seorang pejabat Kepresidenan pada MPR. Dalam aspek pembuatan undang-undang, DPD juga diatur keterlibatannya hanya pada masalah-masalah yang meliputi hubungan daerah dan pusat, itu pun terbatas pada tahap pengusulan dan pembahasan. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa rumusan amandemen ketiga cenderung menganut *soft-bicameralism* sehingga mengesankan DPD hanyalah sebagai instrumen pelengkap parlemen. *Soft bicameralism* hanya akan membentuk dua lembaga yang berbeda dan berjalan sendiri-sendiri, satu untuk urusan legislasi umum dan pengawasan Presiden, dan satu lagi untuk legislasi masalah regional. Dua lembaga tersebut, dalam hasil amandemen ketiga UUD 1945, juga tidak dapat melakukan fungsi saling kontrol.

Konsep *soft bicameralism* ini antara lain berpangkal pada kekhawatiran bahwa *strong-bicameralism* akan menimbulkan persengketaan antarkamar dan selanjutnya bermuara pada krisis politik. Dalam hal ini usulan dari pakar hukum tata negara, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dapat dijadikan alternatif untuk menjawab kekhawatiran tersebut (Asshiddiqie: 2002). Menurutnya, pelaksanaan tugas legislasi tidaklah perlu dibagi dua. Cukup dibentuk badan legislasi yang dipimpin dan beranggotakan wakil-wakil anggota DPR dan DPD serta ditambah pakar dari luar parlemen. Kemudian, jika RUU datang dari

inisiatif Presiden, maka badan legislasi inilah yang akan menentukan pembahasannya akan dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif datang dari DPR atau DPD, maka kamar yang lebih dulu mendaftarkan RUU-nya kepada badan legislasi itulah yang harus membahas RUU tersebut. Selanjutnya jika RUU dari satu kamar ditolak oleh kamar lain, maka RUU tersebut harus dibahas lagi oleh kamar yang membahasnya untuk mendapat persetujuan lebih banyak, yaitu  $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$  jumlah anggota. Namun, jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, yaitu misalnya oleh DPR dan Presiden atau DPD dan Presiden, ataupun sudah disetujui oleh DPR dan DPD, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR dengan dukungan suara  $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$  dari gabungan jumlah anggota DPR dan DPD.

Usulan lain yang juga menarik untuk dikaji datang dari hasil studi Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK: 2000). Lembaga ini merekomendasikan bahwa pada kasus tidak terdapatnya titik temu antara kedua kamar, maka kedua kamar segera membentuk komisi gabungan yang terdiri dari wakil kedua kamar dengan jumlah yang seimbang, kemudian hasil kesepakatan komisi gabungan dirumuskan dalam pernyataan bersama dan dilaporkan kepada pimpinan masing-masing. Melalui sidang pleno yang diselenggarakan secara terpisah oleh DPR dan DPD dilakukan *voting* dengan sistem mayoritas mutlak ( $50 \text{ persen} + 1$ ), untuk menyetujui hasil kerja komisi gabungan. Jika tidak berhasil dicapai kesepakatan, maka RUU tersebut tidak da-



pat diajukan kembali hingga masa sidang berikutnya.

Dua alternatif solusi tadi kiranya cukup untuk mengilustrasikan bahwa kekhawatiran terjadinya persengketaan antara kedua kamar jika dianut *strong bicameralism* dapat diminimalisasi dengan merumuskan aturan main secara jelas dan terinci di antara kedua lembaga tersebut.

## EKSISTENSI UTUSAN GOLONGAN

Polemik mengenai eksistensi utusan golongan tampaknya masih akan mewarnai sidang tahunan nanti, karena amandemen ketiga memang masih memberi kesempatan kepada utusan golongan untuk menempati posnya di MPR. Sesungguhnya perdebatan mengenai struktur parlemen yang ideal haruslah diletakkan kembali dalam konteks kebutuhan bangsa Indonesia. Sejarah mencatat, bahwa selain pertimbangan representasi politis, komposisi parlemen juga disusun atas pemikiran tentang basis representasi ekonomis dan fungsional. Artinya kelompok-kelompok yang kecil kemungkinan mendapat porsi dalam parlemen dalam kompetisi pemilu diberi jatah yang pasti di dalam parlemen.

Dalam penjelasan UUD 1945, Soepomo secara eksplisit menyatakan bahwa seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah harus mempunyai wakil dalam majelis sehingga majelis dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Artinya, semakin luas basis representasi, maka semakin inklusif dan demokratislah lembaga perwakilan tersebut. Inilah prinsip awal yang mendasari kiprah utusan

golongan di parlemen. Struktur Indonesia yang sangat timpang secara sosial-ekonomi akan menjadi kendala bagi terwujudnya persamaan hak politik warga negara jika representasi hanya semata-mata mengandalkan konstestasi pemilu. Porsi bagi utusan golongan ini semestinya juga akan menjawab kekhawatiran dari banyak kalangan mengenai kelemahan-kelemahan sistem distrik – jika jadi diterapkan di masa depan – yang dianggap akan mengabaikan representasi etnis, agama atau kelompok minoritas.

Pembagian parlemen menjadi dua kamar – satu kamar untuk representasi politik dan kamar yang lain sebagai representasi teritori – terkesan hanya menjiplak bulat-bulat sistem yang berlaku di AS tanpa mempertimbangkan konstruksi sosiologis dan ekonomi Indonesia yang sesungguhnya memiliki perbedaan yang sangat signifikan. Masalahnya yang penting untuk diperhatikan adalah, bagaimana eksistensi utusan golongan tidak membuka peluang bagi praktek-praktek korupsi negara seperti yang pernah terjadi di masa lalu.

Ada dua skenario yang bisa dilakukan dalam mengantisipasi hal tersebut: Pertama, dengan menentukan kembali golongan-golongan yang berhak menempatkan utusannya di parlemen. Perlu ada perluasan kriteria golongan tidak hanya golongan ekonomi seperti yang dinyatakan dalam penjelasan UUD 1945.<sup>3</sup> Tetapi di sisi lain jumlah utusan golongan harus dibatasi untuk menjaga keseimbangan

---

<sup>3</sup> Lihat Bab II Pasal 2 penjelasan UUD 1945 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.



an di dalam tubuh parlemen. Kedua, penataan organisasi golongan-golongan. Untuk menciptakan kemandirian organisasi, menumbuhkan demokrasi internal dan mencegah intervensi eksternal, UU politik juga diperlukan untuk menentukan beberapa parameter yang harus ada dalam AD/ART suatu organisasi golongan. Sebagai contoh, proses pemilihan orang yang akan diutus mewakili suatu golongan haruslah transparan dan demokratis. Sistem pemilihan melalui pemungutan suara dalam tubuh suatu organisasi untuk menentukan wakilnya, akan lebih demokratis ketimbang sistem penunjukan.

Pertanyaannya kemudian adalah, apakah utusan golongan tersebut menjadi suatu kamar tersendiri ataukah bergabung dengan DPR atau DPD? Mengingat perbedaan prinsip dasar keperluan perwakilan dan mekanisme pemilihan yang berbeda, maka sebaiknya utusan golongan dipisahkan dari DPR dan DPD akan tetapi kewenangan utusan golongan dibatasi pada kegiatan-kegiatan seperti perumusan konstitusi atau pergantian kepemimpinan nasional. Sistem ini barangkali dapat disebut sebagai sistem "dua setengah kamar", karena walaupun memiliki tiga jenis perwakilan tetapi secara fungsional kamar ketiga, yaitu utusan golongan, tidak sebesar DPD dan DPR.

Mengenai eksistensi dan posisi MPR di hadapan lembaga-lembaga negara lainnya, perlu dipertegas kembali bahwa MPR kemudian hanyalah sebatas sidang gabungan antara DPD dan DPR. MPR yang dicita-citakan oleh Muhammad Yamin sebagai institusionalisasi kedaulatan rakyat cenderung tidak hanya mengaburkan

prinsip dasar sistem Presidensiil tetapi bahkan substansi demokrasi, ketika kepadanya diberikan kekuasaan yang tak terbatas. Hal ini mungkin sedikit banyak dipengaruhi oleh filsafat politik Hegel mengenai integralistik yang mengisyaratkan pentingnya lembaga tertinggi negara. Karenanya, hasil amandemen pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar merupakan rumusan yang tepat guna menghindarkan distorsi-distorsi pada pelaksanaan substansi demokrasi.

Dengan demikian, keberatan dari beberapa pakar tentang hilangnya sumber pokok wibawa tertinggi negara setelah diamandemennya pasal 1 ayat (2) kurang bisa diterima, karena masih digunakannya perspektif mengenai perlunya sebuah institusi yang memiliki kewenangan dan wibawa tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan. Konsep "kewenangan tertinggi" seyogyanya dipahami dalam konteks yang berbeda-beda, misalnya kewenangan tertinggi peradilan dan kewenangan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun demikian, karena MPR kini telah mengalami dekonstruksi menjadi hanya sekadar sidang paripurna, maka perlulah diperjelas wewenang yang dimiliki oleh forum tersebut untuk mencegah tampilnya MPR sebagai lembaga yang bertindak sewenang-wenang. Sebagai contoh, dalam proses *impeachment* Presiden, berdasarkan hasil amandemen ketiga, setelah mahkamah konstitusi memberikan keputusannya bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, maka semestinya MPR tidak mempunyai kewenangan untuk menen-



tang putusan tersebut. Amandemen ketiga, nyata-nyata masih memberikan peluang bagi MPR untuk memberi keputusan yang berbeda dengan mahkamah konstitusi.<sup>4</sup>

## PEMILIHAN DAN PEMBERHENTIAN PRESIDEN

Pada sidang tahunan 2001 yang lalu, tuntutan untuk diadopsinya sistem pemilihan Presiden secara langsung sangat kuat. Landasan pemikirannya adalah dalam konteks menegaskan sistem Presidensiil yang dianut Indonesia.

Ciri utama sistem Presidensiil menurut Sartori (1997), adalah dilakukannya pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dan Presiden bertugas untuk masa jabatan yang pasti. Melalui pemilihan secara langsung, Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh rakyat yang memberikan suaranya secara langsung. Rakyat tidak lagi menitipkan suaranya melalui MPR karena potensi distorsi yang sangat mungkin terjadi. Sistem Presidensiil diyakini lebih mampu memberikan garansi bagi stabilitas politik-basis bagi pembangunan politik-daripada sistem parlementer.

Sartori juga menyanggah pendapat Lintz (1994) yang menyebutkan bahwa sistem parlementer lebih menjanjikan stabilitas politik ketimbang sistem Presidensiil, karena sistem parlementer lebih fleksibel dalam mengantisipasi krisis politik.

Prinsip *self-correcting mechanisms* yang beroperasi pada sistem parlementer, dipercaya oleh Lintz dapat mencegah krisis politik dan mengokohkan stabilitas. Menurut Sartori fleksibilitas tersebut akan sangat tergantung pada tingkat kohesivitas dan disiplin partai. Pada negara demokrasi baru dengan organisasi partai yang masih lemah dan belum solid, terlampau riskan untuk menerapkan sistem parlementer. Partai masih sulit diharapkan untuk dapat menjalankan fungsinya dan menciptakan stabilitas.

Kembali kepada sistem pemilihan langsung, ada kecemasan yang dilontarkan para politisi khususnya yang berasal dari luar Jawa bahwa sistem pemilihan langsung hanya akan menguntungkan kandidat yang berasal dari pulau Jawa. Hal demikian dapat ditepis dengan dimunculkannya suatu rumusan yang mengatur bahwa kandidat akan dinyatakan pemenang setelah memenangkan suara lebih dari 50 persen dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi Indonesia. Aturan yang lebih rinci lagi selanjutnya dapat diformulasikan dalam UU Pemilu mengenai komposisi suara elektoral yang wajib diperoleh untuk memenangkan kursi kepresidenan

Sayangnya, sidang tahunan lalu gagal mencapai kesepakatan untuk mengubah pasal 6 UUD 1945 dengan rumusan pemilihan Presiden langsung. Awalnya, melalui *lobby* antarfraksi telah disepakati untuk menerapkan sistem pemilihan langsung. Tetapi masalah yang kemudian mengemuka terletak pada putaran kedua (dilakukan apabila pada putaran per-

<sup>4</sup> Lihat Pasal 7B ayat (6) dan (7) hasil amandemen ketiga UUD 1945.



tama tidak ada pemenang dengan suara di atas 50 persen), apakah diserahkan pada MPR atau dilakukan kembali pemilihan langsung oleh rakyat. Ketidaksepatan akan hal ini telah menunda pembahasan pasal 6 ini sampai sidang tahunan MPR 2002.

Pengembalian kepada rakyat pada putaran kedua dianggap oleh para penentang akan memakan biaya yang sangat besar dan juga memicu konflik-konflik horisontal, karena tensi politik yang terus memanas. Selain itu akan terjadi kekosongan kekuasaan dalam tenggang waktu yang cukup lama, mengingat rumitnya proses penghitungan suara. Keberatan-keberatan tersebut selayaknya dapat ditepis dengan menguraikan beberapa argumen. *Pertama*, biaya yang besar dianggap sepadan dengan kokohnya legitimasi yang akan didapat lewat pemilihan langsung. Bahkan mungkin lebih murah jika dibandingkan dengan biaya yang harus keluar sebagai akibat dari krisis legitimasi dan krisis politik yang dihasilkan dari pemilihan lewat MPR. *Kedua*, pengembalian kepada MPR merupakan langkah mundur bagi upaya penegasan sistem Presidensiil. Dilakukannya pemilihan putaran kedua di MPR hanya akan mencuatkan kerancuan-kerancuan dalam praktek ketatanegaraan kita.

Untuk keluar dari polemik semacam itu, ada usulan untuk diadopsinya sistem *first past the post*, yaitu kandidat yang memperoleh suara paling banyak, berapa pun suaranya langsung dinyatakan sebagai pemenang. Sistem ini berlangsung antara lain di Meksiko, Filipina, dan Korea Selatan. Meskipun jauh lebih

efisien dan sederhana, sistem ini memiliki kelemahan yang cukup mencolok, yaitu akan dihasilkannya seorang Presiden dengan tingkat legitimasi politik yang rendah. Sebagai contoh Fidel Ramos, pada Pemilu 1992 di Filipina berhasil memenangkan kursi Presiden dengan hanya meraih 25 persen suara. Tingkat legitimasi yang rendah ini, selain akan menimbulkan potensi instabilitas (karena lemahnya posisi Presiden di hadapan parlemen) juga akan berpengaruh pada efektivitas kebijakan pemerintah. Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut maka agaknya pelaksanaan pemilihan oleh rakyat secara langsung di tahap kedua, masih merupakan pilihan yang terbaik untuk disepakati pada sidang tahunan MPR 2002.

Walaupun usai berlangsungnya sidang tahunan 2001 lalu, Ketua MPR Amien Rais menyatakan optimismenya kepada publik bahwa sidang tahunan 2002 akan berhasil memutuskan hal itu, namun dinamika politik yang berkembang kemudian menunjukkan kecenderungan sebaliknya. Perdebatan seputar eksistensi MPR yang disuarakan oleh Gerakan Nurani Parlemen yang dimotori Amin Aryoso, seorang fungsionaris PDI-P, sangat berkaitan dengan masalah pemilihan Presiden. Direduksinya kekuasaan MPR berarti juga menipiskan kemungkinan MPR untuk menjadi pelaksana pemilihan Presiden.

Kesepakatan mengenai mekanisme pemilihan Presiden ini menjadi agenda yang sangat penting, mengingat KPU sebagai penyelenggara pemilu membutuhkan waktu yang memadai untuk menyiapkan segala sesuatu yang dianggap perlu. Jika tidak juga tercapai kesepakatan pada



sidang tahunan ini, maka hampir dapat dipastikan bahwa pada tahun 2004 nanti akan tetap digunakan sistem yang lama dengan MPR sebagai pelaksana utama pemilihan Presiden.

Dalam hal proses pemberhentian Presiden sebelum masa jabatannya berakhir, amandemen ketiga telah menghasilkan rumusan yang bersikeras menghilangkan kemungkinan dijatuhkannya Presiden hanya dengan dalih pertanggungjawaban politik. Presiden, menurut pasal 7 UUD 1945 hasil amandemen ketiga, hanya dapat diberhentikan jika terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Namun demikian pasal ini masih mempunyai kelemahan besar yang dapat menggiring bangsa ini pada krisis politik. Pada rumusan tersebut, sama sekali tidak dinyatakan keharusan dari MPR untuk menaati hasil keputusan dari mahkamah konstitusi. Jadi, keputusan mahkamah konstitusi hanyalah bersifat masukan, tidak mengikat dan dapat dianulir oleh MPR. Hal ini dapat dilihat sebagai tindakan inkonsistensi dari perangkat pasal-pasal lainnya yang menyiratkan semangat untuk memangkas kekuasaan MPR. Dapat dibayangkan, jika terjadi penolakan MPR atas keputusan mahkamah konstitusi, maka bukan saja akan terjadi krisis kewibawaan mahkamah konstitusi, tetapi lebih jauh lagi krisis politik baru yang mengguncang stabilitas nasional. Karenanya, rumusan pasal 7 tersebut harus disempurnakan dengan memberi otorisasi kepada mahkamah konstitusi sebagai penentu akhir. Walau-

pun demikian, wewenang dan keputusan dari mahkamah konstitusi harus diberi posisi yang jelas dan konsisten dalam hirarki perundang-undangan republik ini guna menghindari kerancuan dan *overlapping* wewenang antara mahkamah konstitusi dengan MPR dan Mahkamah Agung. Mahkamah konstitusi merupakan model yang cukup berhasil diterapkan di Jerman, Italia, Austria dan beberapa negara Eropa Timur seperti Yugoslavia.

## POLEMIK PROSES AMANDEMEN DAN KOMISI KONSTITUSI

Akhir-akhir ini, usulan untuk dibentuknya komisi konstitusi semakin genjar disuarakan. Semula wacana tersebut datang dari kalangan LSM yang tergabung dalam koalisi ornop untuk konstitusi baru, namun kini ikut disuarakan oleh beberapa kelompok dalam parlemen. Tak kurang Ketua MPR Amien Rais secara tegas memberikan dukungannya<sup>5</sup> bagi pembentukan komisi tersebut. Faktor utama yang mendorong bergulirnya isu pembentukan komisi konstitusi adalah kepercayaan publik yang semakin memudar atas proses amandemen yang dilakukan oleh parlemen. Beberapa fenomena yang menonjol dari proses amandemen adalah:

*Pertama*, adanya keterbatasan waktu yang dimiliki oleh Badan Pekerja yang disertai tugas mempersiapkan materi amandemen UUD 1945. Anggota badan pekerja harus membagi konsentra-

---

<sup>5</sup> Sikap Amien Rais ini disampaikan ketika menerima koalisi ornop dengan juru bicara Dr. Todung Mulya Lubis, 24 April 2002.



sinya pada aktivitas-aktivitas lain seperti rapat fraksi, rapat komisi dan sejumlah aktivitas lain selaku fungsionaris partai. Sebagai akibatnya, kualitas pekerjaan yang dihasilkan pun jauh dari memuaskan. Hasil amandemen terkesan hanya sekadar tambal sulam belaka dan inkonsisten antara satu pasal dengan pasal lainnya. Pembahasan mengenai dua isu saja (bikameralisme dan pemilihan Presiden) pada artikel ini telah cukup untuk menunjukkan keganjilan-keganjilan hasil amandemen yang dilakukan oleh PAH I BP MPR.

*Kedua*, perumusan materi berlangsung dengan sangat elitis, melalui kelompok kecil elite fraksi yang melakukan lobi tertutup sehingga membuka peluang bagi praktek-praktek kompromi yang didasarkan atas kepentingan politik praktis jangka pendek. Padahal UUD sebagai kontrak sosial antara rakyat dan negara haruslah disusun dengan melibatkan seluas mungkin partisipasi warga negara. Pelibatan tim pakar cenderung hanya sekadar aksesoris dan legitimator bagi kerja badan tersebut. Minimnya sosialisasi hasil amandemen juga menjadi kelemahan dari kerja PAH I BP MPR. Sosialisasi masih cenderung bersifat elitis dan terbatas dengan berbentuk seminar atau lokakarya di kota-kota besar. Hal ini disebabkan oleh tidak tergarapnya dengan baik aspek sosialisasi dan komunikasi dari rumusan yang telah dihasilkan. Sekali lagi, keterbatasan waktu dari anggota badan pekerja menjadi penyebab utama.

*Ketiga*, proses amandemen dilakukan dengan cara-cara parsial atau melihat

potongan-potongan pasal tertentu ke-timbang menyusun *content draft* konstitusi secara utuh. Memang ada kesepakatan untuk meniru pola AS yang tidak merombak total konstitusi tetapi hanya menyempurnakan pasal-pasal tertentu saja. Tetapi pada perkembangannya proses amandemen menjadi sangat ambisius dan membongkar berbagai macam pasal fundamental. Karenanya, model AS menjadi tidak relevan lagi untuk dijadikan pijakan dalam proses amandemen. Bangsa AS sekalipun dalam menyempurnakan amandemennya membutuhkan waktu ratusan tahun, itu pun hanya difokuskan pada aspek yang sangat mendasar seperti masalah hak asasi manusia.

Proses reformasi konstitusi yang dilakukan oleh lembaga legislatif itu sendiri berpotensi menciptakan kerancuan-kerancuan karena kesulitan lembaga tersebut untuk bersifat objektif mengenai hal-hal yang melibatkan kepentingan sendiri. Pendapat Profesor politik dari Columbia University, John Elster, akhir-akhir ini menjadi populer dan didengungkan oleh para penganjur pembentukan komisi konstitusi. Prof. Elster secara lugas melontarkan pendapat bahwa menugaskan reformasi konstitusi terhadap sebuah lembaga yang juga berperan sebagai badan legislatif, sama saja seperti menugaskannya untuk berperan sebagai hakim dalam kasus yang menimpa diri mereka sendiri. Dengan memperhatikan argumen-argumen tersebut, maka pembentukan komisi konstitusi merupakan pilihan yang paling logis sekaligus realistis.



Tentangan keras dari sebagian besar anggota parlemen atas usul pembentukan komisi konstitusi diperkirakan masih akan menghiasi berita-berita di media massa pada saat sidang tahunan 2002 ini. Ada dua argumen yang kerap disodorkan kepada para penganjur komisi konstitusi: *Pertama*, bahwa para anggota parlemen yang sekarang mempunyai legitimasi yang tinggi karena dipilih melalui pemilu yang demokratis dan mewakili kekuatan yang riil dalam masyarakat. Oleh sebab itu, wajarlah jika urusan amandemen UUD menjadi tanggung jawab mereka. Argumen yang *kedua* terkait dengan proses pembentukan komisi konstitusi yang masih belum jelas dan memiliki banyak kelemahan di tataran operasional. Gagasan komisi konstitusi dipandang masih belum ditopang oleh mekanisme pemilihan yang jelas.

Argumen pertama sebetulnya memiliki kelemahan mendasar, karena tidak semua anggota parlemen menempati kursinya dengan melewati prosedur yang demokratis. Masih ada yang melenggang ke Senayan dengan mekanisme pengangkatan. Sistem proporsional yang digunakan pada pemilu 1999 lalu juga lebih mencirikan mandat rakyat kepada partai dan bukan kepada orang per orang. Mandat kepada orang per orang inilah yang dibutuhkan untuk tugas-tugas yang menyangkut masa depan segenap warga negara seperti menyempurnakan UUD negara.

Sedangkan untuk menangkis argumen kedua, usulan dari CETRO mengenai teknis pembentukan komisi konstitusi merupakan jawaban yang menarik dan kong-

kret walaupun tidak tertutup untuk dilakukan perbaikan-perbaikan. CETRO menawarkan bahwa komisi konstitusi akan terdiri dari 99 orang, dengan komposisi 39 orang dari unsur pakar dan 60 orang mewakili propinsi (dua orang dari setiap propinsi dari 30 propinsi). Wakil dari propinsi adalah tokoh masyarakat yang dicalonkan secara terbuka oleh masyarakat dan dipilih oleh tim yang beranggotakan anggota DPRD ditambah tokoh masyarakat setempat. Yang perlu dicermati dari usulan ini adalah perlunya ketegasan mengenai keterlibatan partai politik. Akan jauh lebih baik bila komisi konstitusi steril dari aktivis partai untuk menghindari kemungkinan terjadinya benturan kepentingan.

Komisi konstitusi dapat dibentuk melalui Tap MPR dengan tanpa mengamandemen pasal 37 UUD 1945 karena pada pasal tersebut tidak secara eksplisit disebutkan bahwa perumusan harus ada di dalam wadah parlemen. Wewenang MPR sebagaimana diatur dalam pasal 3 dan pasal 37 hanya mencakup kegiatan memutuskan atau menetapkan perubahan UUD 1945. Jadi hasil rumusan komisi konstitusilah yang lantas diserahkan pada saat sidang gabungan antara DPD dan DPR. Masa kerja komisi konstitusi juga harus diatur dalam Tap MPR. Berdasarkan pengalaman kerja komisi konstitusi di beberapa negara seperti Thailand, Filipina dan Afrika Selatan, waktu yang memadai untuk menyusun konstitusi baru kurang lebih sekitar dua tahun. Oleh karena itu, pada sidang tahunan 2002 ini, MPR dapat menetapkan hasil amandemen kesatu sampai ketiga sebagai konstitusi transisi yang akan berlaku hingga



tahun 2004, hingga disahkannya konstitusi baru RI hasil rumusan dari komisi konstitusi.<sup>6</sup> Konstitusi transisi ini atau yang lazim disebut dengan *interim constitution* sudah biasa diberlakukan di banyak negara yang tengah mengalami perubahan seperti Afrika Selatan, Polandia dan Lithuania (Asshiddiqie: 2001). Di Indonesia ketika RIS terbentuk, menurut Prof. Jimly Asshidiqie, konstitusi RIS 1949 juga dipahami sebagai *interim constitution* sebelum terbentuknya UUD baru berdasarkan ketentuan pasal 186. Bahkan untuk lebih jelas lagi, kita juga dapat mengingat UUDS 1950 yang dinamakan sebagai Undang-Undang Dasar Sementara. Penjelasan tersebut diperlukan untuk menanggapi pendapat dari banyak pihak yang mempertanyakan konsep "konstitusi transisi" yang dianggap tidak pernah dikenal dalam sejarah hukum positif di Indonesia.

## PENUTUP

Setelah mengulas beberapa isu utama di atas, maka tidaklah berlebihan jika disimpulkan bahwa sidang tahunan MPR 2002 ini merupakan momentum yang maha penting untuk mengawal masa transisi Indonesia. Momentum tersebut utamanya menyangkut keniscayaan institusionalisasi politik, membumikan gagasan-gagasan ideal tentang demokrasi. Kegagalan para politikus, aktivis LSM dan akademisi untuk bersepakat mengenai proses institusionalisasi, seper-

ti yang diprediksi oleh Huntington sekitar 40 tahun yang lalu, akan mengundang karakter-karakter otoritarian muncul kembali ke pentas kekuasaan. Artinya, jalan menuju pintu gerbang demokrasi dan kesejahteraan yang diidam-idamkan akan semakin panjang dan terjal.

## KEPUSTAKAAN

Asshidiqie, Jimly. 2001. "Telaah Kritis Mengenai Perubahan UUD 1945", *Journal Civility*, Vol. 1, No. 2 November 2001 - Januari 2002 (Jakarta: Penerbit Forum Indonesia Satu).

———. 2001. "Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar" makalah pada Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerja sama dengan National Democratic Institute, Medan, 12 Juni.

Huntington, Samuel P. 1965. "Political Development and Political Decay", *World Politics*, Vol. XVII, No. 3.

Inter Parliamentary Union. 1965. *Parliament: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institution in Forty-One Countries*, New York: Praeger.

Jones, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (London: University of Notre Dame Press).

Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia. 2000. *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR dan Lembaga Kepresidenan Indonesia* (Jakarta: PSHK).

Lake and Rothchild. 1998. *The International Spread of Ethnic Conflict* (New York: Princeton University Press).

Linz, Juan J. and Arturo Velenzuela (eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press).

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering* (New York: University Press).

<sup>6</sup> Usulan pemberlakuan konstitusi transisi sampai 2004 ini disampaikan oleh koalisi ornop saat diterima oleh Ketua MPR Amien Rais, 24 April 2002.



# Problem-problem Seputar Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945

M. Djadijono

*Pada 3-7 April 2002, PAH-I BP-MPR telah selesai menyusun Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 (RP Ke-4 UUD '45). Naskah Rancangan itu pun telah dilakukan uji sahih, antara lain di Jakarta, 16-17 Mei 2002. Meskipun begitu, RP Ke-4 UUD '45 tersebut masih mengandung berbagai problem politik yang tidak ringan. Akibat dari hal itu, pembahasan dan pengambilan keputusan terhadap RP Ke-4 UUD '45 pada Sidang Tahunan MPR 1-7 Agustus 2002 mendatang kemungkinan besar akan cukup sulit untuk memperoleh kesepakatan dari semua Fraksi di MPR. Oleh karena itu, sebelum dilakukan pengambilan keputusan akhir di tingkat rapat paripurna Sidang Tahunan MPR Agustus 2002, PAH-I BP-MPR hendaknya tidak malu dan ragu untuk menyempurnakan kembali naskah rancangannya berdasarkan masukan-masukan yang diperoleh dari masyarakat, baik yang disampaikan dalam diskusi-diskusi dengan PAH-I BP-MPR maupun yang disampaikan lewat media massa cetak.*

## PENDAHULUAN

**P**ADA 3-7 April 2002, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH-I BP-MPR) telah merampungkan pembahasan dan perumusan akhir Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 (RP Ke-4 UUD '45) di Hotel Bandara Sheraton, Cengkareng, Tangerang. Naskah RP Ke-4 UUD '45 hasil kerja PAH-I BP-MPR itu pun telah dilakukan uji sahih, antara lain di Jakarta, 16-17 Mei 2002 (*Kompas*, 18 Mei 2002). Secara demikian, RP Ke-4 UUD '45 tersebut telah menjadi naskah yang terbuka untuk dinilai masyarakat.

Tulisan ini hendak membedah problem-problem yang dapat muncul dari RP Ke-4

UUD '45 tersebut dan usulan jalan keluarnya. Masalah komposisi keanggotaan MPR, pemilihan Presiden, dan agama tidak dibahas dalam tulisan ini karena telah dibahas dalam tulisan yang lain. Munculnya problem-problem tersebut di atas antara lain karena dalam rapat-rapat PAH-I BP-MPR tanggal 3-7 April 2002 yang lalu belum berhasil disepakati satu rumusan yang tunggal dari pasal-pasal dan ayat UUD '45 yang belum selesai diubah pada tiga kali perubahan sebelumnya (Sidang Umum MPR Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR Agustus 2000 dan November 2001). Kecuali itu, rancangan rumusan perubahan pasal dan ayat yang dihasilkan oleh PAH-I BP-MPR tersebut ada di antaranya yang mengandung ke-



rancuan dan ketidakjernihan konsepsi yang mendasarinya. Oleh karena itu, pembahasan dan pengambilan keputusan terhadap RP Ke-4 UUD '45 di tingkat Komisi Majelis maupun Sidang Paripurna Sidang Tahunan MPR yang rencananya akan digelar pada 1-7 Agustus 2002 itu kemungkinan besar akan cukup sulit untuk memperoleh kesepakatan dari semua Fraksi yang ada dalam Majelis.

Rumusan-rumusan RP Ke-4 UUD '45 yang belum tunggal dan akan menimbulkan problem-problem politik tersendiri itu meliputi antara lain: komposisi keanggotaan MPR dan wewenang MPR memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden jika tidak ada pasangan calon yang terpilih pada pemilihan umum (pemilu); pemilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua; posisi dan kedudukan DPA; agama; dan sistem pendidikan nasional. Problem politik akan muncul pula dari RP Ke-4 UUD '45 bagian Aturan Peralihan Pasal II dan Aturan Tambahan ayat (2) dan ayat (3) tentang prioritas penyusunan undang-undang untuk melaksanakan pasal-pasal perubahan UUD '45 dan kedudukan Penjelasan UUD '45.

### **SOLUSI JIKA PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN BERHALANGAN TETAP**

Sehubungan dengan jalan keluar jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersama-sama, dirancang rumusan seperti berikut:

"(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Pe-

iaksana Tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya satu bulan sesudah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai habis masa jabatannya".<sup>1</sup>

Namun terhadap rancangan rumusan Pasal 8 tersebut dapat muncul beberapa persoalan seperti berikut: *Pertama*, ketentuan tentang Pelaksana Tugas Kepresidenan oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan manakala Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersama-sama itu belum cukup jelas diatur mekanisme kerjanya. *Kedua*, rumusan Pasal 8 ini juga kurang memahami perbedaan penyebab berhalangan tetapnya Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama, apakah karena mangkat, berhenti, atau diberhentikan. Dari rancangan rumusan yang ada, mekanisme penggantinya diperlakukan secara sama, yakni selambat-lambatnya satu bulan sesudah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai habis masa jabatannya. Rumusan anak kalimat se-

<sup>1</sup>Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Pasal 8 ayat (3).



perti tersebut di atas mengandung arti bahwa semua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilu sebelumnya memperoleh kesempatan yang sama untuk dipilih oleh MPR guna melanjutkan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersama-sama.

Pemberian kesempatan yang sama seperti dirumuskan dalam rancangan tersebut akan menimbulkan pertanyaan yang cukup mendasar jika Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersama-sama itu diberhentikan oleh MPR karena telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7A, 7B dan 24C Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>2</sup> Dalam kasus seperti ini, jika mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden untuk menyelesaikan sisa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersama-sama itu dipergunakan ketentuan seperti tertera pada rancangan rumusan Pasal 8 di atas, maka berarti Perubahan Keempat UUD 1945 memberikan kesem-

patan lagi kepada Parpol/Gabungan Parpol yang kader-kader utamanya telah cacat hukum maupun moral dan karena itu diberhentikan tidak dengan hormat oleh MPR.

Sehubungan dengan akan munculnya persoalan seperti tersebut di atas, maka rumusan Pasal 8 tersebut perlu dipilah-pilah mengenai penyebab berhalangan tetapnya Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama. Jika penyebabnya karena terkena ketentuan Pasal 7A, 7B dan 24C, maka kepada Parpol atau gabungan Parpol pengusul pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu sebelumnya itu hendaknya diberi sanksi politik. Sanksi itu dapat berupa tidak diberi kesempatan melanjutkan sisa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersama-sama karena suatu pelanggaran hukum berat tersebut. Ketentuan seperti ini kiranya penting guna menjamin terwujudnya *clean and good government*. Kecuali itu, pemberian sanksi seperti itu pun cukup wajar karena terhadap parpol yang tidak memperoleh suara minimal 2 persen kursi di DPR atau 3 persen dari jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 jumlah propinsi dan di 1/2 jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia misalnya, tidak diperkenankan mengikuti pemilu berikutnya, padahal mereka tidak melakukan pelanggaran hukum apapun, apalagi terhadap kader Parpol/gabungan Parpol (Presiden dan/atau Wakil Presiden) yang diberhentikan oleh MPR karena pelanggaran hukum.

<sup>2</sup> Pasal 7A, 7B dan 24C Perubahan Ketiga UUD 1945 pada intinya memuat mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan kasus tersebut telah diajukan oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili dan diputus dengan seadil-adilnya.

<sup>3</sup> Lihat UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, khususnya Bab VII, Pasal 39 ayat (3) dan ayat (4).



## EKSISTENSI LEMBAGA DPA

Berkenaan dengan rancangan rumusan tentang Dewan Pertimbangan Agung terdapat dua alternatif, yakni antara dihapus dan dimasukkan ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara pada Pasal 15A tetapi dengan rumusan baru yang berbunyi:

"Presiden dapat membentuk badan penasihat yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden sesuai dengan kebutuhan menurut ketentuan yang diatur oleh undang-undang"

atau keberadaan DPA tetap dipertahankan dalam Bab IV Pasal 16 tentang Dewan Pertimbangan Agung dengan rumusan yang berbunyi seperti berikut:

1. Dewan Pertimbangan Agung berkeajiban memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul dan pertimbangan kepada Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara.
2. Dewan Pertimbangan Agung terdiri dari para anggota yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah atas dasar integritas pribadi, wawasan kebangsaan, ketokohan dalam masyarakat, serta sejarah pengabdianya kepada negara dan bangsa, untuk dipilih dan ditetapkan oleh Presiden.
3. Susunan dan kedudukan Dewan Pertimbangan Agung diatur dengan undang-undang.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Pasal 16.

Lembaga DPA yang tugas pokoknya hanya memberikan pertimbangan kepada Presiden itu sebaiknya dihapuskan saja. Sebab Presiden sebenarnya sudah memiliki pembantu dan sekaligus pemberi pertimbangan dan pelaksana tugas-tugas dalam menjalankan pemerintahan negara yang cukup banyak, yakni para menteri. Namun jika Presiden memandang perlu, dapat membentuk badan penasihat sesuai dengan kebutuhan. Karena kedudukan badan penasihat tersebut semata-mata hanya pemberi pertimbangan kepada Presiden dan pembentukannya disesuaikan dengan kebutuhan Presiden, maka landasan hukum pembentukan badan penasihat itu cukup diatur dengan Keputusan Presiden, tidak perlu harus diatur dengan undang-undang. Hanya saja mengenai pihak-pihak yang dapat mengusulkan calon-calon anggota badan penasihat tersebut dapat saja terdiri atas antara lain DPR dan DPD.

## PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

RP Ke-4 UUD '45 tampaknya kurang memahami perbedaan atau merancukan pengertian antara tanggung jawab Pemerintahan Negara di satu sisi dengan tanggung jawab Pemerintah (eksekutif) di sisi yang lain serta tidak sejalan dengan amanat Pembukaan UUD '45 yang oleh MPR sendiri disepakati tidak akan diubah. Kerancuan itu dapat disimak misalnya pada rancangan perubahan Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan. Pada rancangan perubahan pasal tentang pendidikan terdapat tiga alternatif rumusan yang kesemuanya menggunakan istilah Pemerintah, yakni bahwa:



"Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang",

dan rumusan rancangan perubahan yang berbunyi:

"Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia".<sup>6</sup>

Rumusan seperti itu kiranya tidak sejalan dengan Pembukaan UUD '45 alinea ke-4. Sebab di sana antara lain ditegaskan bahwa:

"Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial".

Penegasan seperti itu jelas bahwa yang dimaksud adalah Pemerintahan Negara. Jadi bukan hanya Pemerintah dalam arti eksekutif semata-mata, sebaliknya upaya pencerdasan kehidupan bangsa menjadi salah satu tanggung jawab dan tujuan Negara. Namun dalam naskah RP Ke-4 UUD '45 tersebut di atas, terkesankan bahwa tanggung jawab upaya pencerdasan kehidupan bangsa itu hanya dibebankan kepada Pemerintah (eksekutif). Oleh karena itu rumusan perubahan Pasal 31 ayat (3) diusulkan untuk disempurnakan menjadi seperti berikut:

<sup>5</sup> Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Pasal 31 ayat (3).

<sup>6</sup> Rancangan Perubahan UUD 1945, Pasal 31 ayat (5).

"Negara mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Dalam pada itu, rancangan rumusan perubahan Pasal 31 ayat (5) seperti dikutip di depan kiranya juga mengandung kerancuan ataupun menimbulkan pertanyaan tersendiri. Bagaimanakah jika upaya memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi itu dilakukan oleh institusi non-pemerintah seperti lembaga-lembaga perguruan swasta, apakah mereka tidak harus menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa dan tidak harus ditujukan untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia? Rumusan Pasal 31 ayat (5) itu pun tampak tidak sejalan dengan Penjelasan Umum UUD 1945 angka Romawi II Pokok-pokok Pikiran dalam "Pembukaan" butir 4. Sebab di sana antara lain ditegaskan bahwa:

"...Undang Undang Dasar itu harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara Negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur".

Penjelasan seperti itu kiranya jelas mengandung amanat bahwa yang wajib memelihara budi pekerti kemanusiaan dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur itu (termasuk di dalamnya nilai-nilai agama, persatuan bangsa dan kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia) bukan hanya Pemerintah tetapi juga lain-lain penyelenggara negara, termasuk kalangan perguruan swasta. Oleh karena itu, rumusannya akan lebih jelas jika disempurnakan menjadi:

"Dalam memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi, Pemerintah dan lain-lain



Penyelenggara Negara maupun masyarakat wajib menjunjung tinggi nilai-nilai budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita rakyat yang luhur, nilai-nilai agama, dan persatuan bangsa, untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia".

Berbeda dengan rancangan rumusan perubahan Pasal 31, berkenaan dengan kebudayaan digunakan istilah Negara, yakni:

"Negara memajukan kebudayaan nasional [bangsa] Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya".

Rancangan perubahan seperti itu kiranya sejalan dengan amanat Pembukaan UUD 1945 dan Penjelasan Umumnya. Meskipun demikian juga kurang operatif tentang bagaimanakah caranya Negara memajukan kebudayaan nasional (bangsa) Indonesia? Oleh karena itu akan lebih operatif jika rumusannya ditambah dengan anak kalimat yang berbunyi: "yang pelaksanaannya lebih lanjut diatur dengan undang-undang".

## KESEJAHTERAAN SOSIAL

Rumusan RP Ke-4 UUD '45 tentang kesejahteraan sosial menyatakan antara lain bahwa:

"Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak".<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Pasal 32.

<sup>8</sup> Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Pasal 34 ayat (3).

Dimasukkannya secara khusus penyediaan fasilitas kesehatan ke dalam Pasal 34 UUD '45 kiranya terlalu berlebihan dan dapat menomorduakan penyediaan fasilitas pelayanan umum penting lainnya seperti misalnya sarana dan prasarana pendidikan, jalan raya, jembatan, pasar, transportasi umum, kantor-kantor pemerintahan dan lain sebagainya. Oleh karena itu rumusan Pasal 34 ayat (3) diusulkan disempurnakan menjadi seperti berikut:

"Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Usulan penyempurnaan rumusan ini didasarkan pada Pembukaan UUD '45 alinea ke-4 yang mengandung amanat bahwa tujuan negara dalam dimensinya ke dalam adalah hendak melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, termasuk di sini penyediaan fasilitas kesehatan yang layak.

## PROBLEM POLITIK DARI RANCANGAN ATURAN PERALIHAN PASAL II

Rancangan Aturan Peralihan Pasal II yang berbunyi: "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini" membuka peluang bagi munculnya problem politik dan ketatanegaraan yang tidak ringan pula. Dengan rumusan seperti itu, terkandung arti bahwa Tap MPR



No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar-Lembaga-lembaga Tinggi Negara juga dinyatakan tetap berlaku.

Jika yang dimaksudkan oleh Aturan Peralihan Pasal II itu memang demikian, maka akan timbul problem politik dan ketatanegaraan yang sangat serius. Sebab dalam Tap No. III/MPR/1978 antara lain diatur mekanisme pemberhentian Presiden sebelum habis masa jabatannya melalui penyampaian Memorandum I dan II DPR, serta pelaksanaan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Tetap memberlakukan Tap No. III/MPR/1978 jelas sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 7A, 7B dan 24C Perubahan Ketiga UUD '45. Sebab aturan dan mekanisme pemberhentian Presiden menurut Perubahan Ketiga UUD '45 harus ditempuh melalui usul DPR kepada MPR setelah terlebih dulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili serta memutus pendapat DPR bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun jika tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Pemberlakuan aturan dan mekanisme pemberhentian Presiden berlandaskan Tap No. III/MPR/1978 juga sangat bertentangan dengan Tap No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Sebab pada Pasal 4 Tap ini ditegaskan antara lain bahwa:

"...setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi".

Oleh karena itu, rumusan Aturan Peralihan Pasal II itu hendaknya disempurnakan menjadi seperti berikut:

"Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini dan selama belum dikeluarkan aturan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

## PRIORITAS PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Pada Aturan Tambahan ayat (2) RP Ke-4 UUD '45 ditegaskan bahwa:

"Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden harus telah membentuk undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi dalam waktu selambat-lambatnya satu tahun sejak perubahan keempat Undang-Undang Dasar ini".

Rumusan seperti itu mengandung arti bahwa RP Ke-4 UUD '45 ini mengindikasikan sangat *DPR heavy*. Sebab menurut ketentuan Pasal 7B dan 24C Perubahan Ketiga UUD 1945, Mahkamah Konstitusi antara lain diberi wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR yang diajukan kepadanya manakala DPR menganggap bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, dan/atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebaliknya,



menurut Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945, Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Dengan ketentuan-ketentuan seperti itu, perubahan pertama, kedua dan ketiga serta rancangan perubahan keempat UUD 1945 tidak mencerminkan adanya *balance of power* antara Presiden dan DPR, padahal baik para anggota DPR maupun Presiden dan Wakil Presiden, sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat.

Kecuali itu, pencantuman ketentuan bahwa selambat-lambatnya satu tahun sejak Perubahan Keempat UUD '45 harus segera disusun undang-undang (UU) tentang Mahkamah Konstitusi itu juga mengandung diskriminasi pembuatan UU untuk melaksanakan pasal-pasal UUD '45. Mengapa yang secara eksplisit ditegaskan perlu disusun hanya UU tentang Mahkamah Konstitusi? Tidakkah UU tentang Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, para anggota DPR dan DPD jauh lebih mendasak untuk segera disusun demi terbentuknya DPR dan DPD serta Presiden dan Wakil Presiden yang benar-benar langsung pilihan rakyat? Oleh karena itu ayat ini tidak relevan dan sebaiknya diabaikan saja. Memang akan terdapat unsur urgensi pembuatan suatu undang-undang, tetapi serahkan saja kepada pembuat UU, sebab dialah yang paling mengetahui UU apa saja yang harus didahulukan pembuatannya.

## PENJELASAN UUD '45

Pada Aturan Tambahan ayat (3) RP Ke-4 UUD '45 ditegaskan bahwa:

"Dengan disahkannya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar ini, penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan tidak berlaku lagi".

Rumusan seperti ini mengandung arti bahwa seluruh perubahan pasal-pasal UUD '45 yang dilakukan oleh MPR itu sudah sangat sempurna sehingga tidak perlu penjelasan apapun. Padahal jika dicermati secara lebih mendalam, perubahan pertama, kedua, ketiga dan Rancangan Perubahan Keempat UUD '45 ini di dalamnya masih cukup banyak persoalan yang memerlukan penjelasan.

Rumusan ayat (3) Aturan Tambahan ini pun tampak menggeneralisasikan bahwa seluruh bagian Penjelasan UUD 1945 tidak berlaku lagi. Padahal jika dicermati dengan hati tenang dan pikiran yang jernih, sebenarnya Penjelasan Umum angka Romawi I, II, III serta IV sangat penting. Sebab di sana antara lain dimuat Penjelasan tentang Pokok-pokok Pikiran pada Pembukaan dan juga semangat bahwa bangsa Indonesia harus hidup secara dinamis dan senantiasa ingat kepada dinamika kehidupan masyarakat dan negara, suatu semangat yang sangat ideal. Jika seluruh bagian Penjelasan UUD 1945 dinyatakan tidak berlaku lagi (termasuk Penjelasan tentang Pokok-pokok Pikiran pada Pembukaan), maka pada dasarnya juga bertentangan dengan kesepakatan awal sebelas Fraksi di MPR dalam Rapat Badan Pekerja MPR di gedung MPR tanggal 6 Oktober 1999 bahwa amandemen hanya dilakukan terhadap batang tubuh UUD 1945 dan tidak pada mukadimah (*Kompas*, 7 Oktober 1999). Kiranya akan lebih bijaksana jika rumusan Aturan Tambahan ayat (3) itu



hanya dibatasi pada penegasan tidak berlakunya lagi Penjelasan Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945. Sebab materi isi maupun rumusannya telah diubah empat kali oleh MPR.

## PENUTUP

Sebagai penutup, dapatlah diberikan catatan akhir seperti berikut. *Pertama*, munculnya rumusan yang tidak tunggal dalam RP Ke-4 UUD '45 seperti dikemukakan di depan mengindikasikan dua hal: (1) mungkin ada kesadaran penuh di kalangan para anggota PAH-I BP-MPR bahwa pengambilan putusan dalam rapat Panitia Ad Hoc Badan Pekerja tidak dapat dilakukan dengan pemungutan suara tetapi harus dilakukan dengan mekanisme musyawarah untuk mencapai mufakat.<sup>9</sup> Kecuali itu, tampaknya disadari benar bahwa putusan untuk mengubah UUD 1945 sepenuhnya memang menjadi wewenang MPR,<sup>10</sup> sedangkan tugas Badan Pekerja, c.q. PAH-I hanyalah mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk dibahas dan disahkan oleh MPR selam-

bat-lambatnya dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2002.<sup>11</sup> Oleh karena itu wajar kiranya jika terdapat rancangan rumusan yang tidak tunggal; (2) ketidakmampuan PAH-I BP-MPR menyepakati satu rumusan tunggal itu kiranya juga mengandung arti masih sangat kentalnya perjuangan tiap-tiap Fraksi/Parpol untuk menggolkan kepentingannya masing-masing. Hal ini kemungkinan besar terkait dengan Pemilu 2004, termasuk kemungkinan ingin mendapatkan *credit point* dari calon pemilih pada Pemilu tersebut.

*Kedua*, selesainya perubahan keempat dan setelah sebelumnya dilakukan perubahan sebanyak tiga kali, dapat diasumsikan bahwa "UUD baru" hasil empat kali perubahan terhadap UUD '45 tersebut sudah sempurna sehingga untuk mengubahnya lagi lebih dipersulit.<sup>12</sup> Oleh karena itu UUD baru itu diharapkan sudah dapat dijadikan landasan pengelolaan kehidupan ketatanegaraan In-

<sup>11</sup> Tap No. IX/MPR/2000 sebagaimana telah diubah dengan Tap No. XI/MPR/2001 tentang Perubahan Atas Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

<sup>12</sup> Asumsi bahwa hasil empat kali perubahan UUD 1945 oleh MPR telah sempurna itu dapat disimak dari adanya klausul untuk mempersulit perubahan UUD 1945 sesudah disahkannya perubahan keempat ini. Jika dalam Pasal 37 UUD 1945 (sebelum diubah) untuk mengubah UUD 1945 tidak ada persyaratan harus diusulkan oleh jumlah tertentu anggota MPR, maka dalam RP Ke-4 UUD 1945 Pasal 37 ayat (1) dan (2) persyaratan itu dimasukkan, yakni diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR dan setiap usul perubahan harus diajukan secara tertulis dan harus dengan jelas menunjukkan bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

<sup>9</sup> Pasal 79 ayat (5) Ketetapan MPR No. V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga Ketiga Atas Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, meskipun pernah terjadi pula bahwa Rapat PAH-I BP-MPR untuk menentukan tempat rapat finalisasi rumusan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 di Bali Beach Hotel atau di Jakarta diputuskan melalui pemungutan suara (*Kompas*, 3 April 2002).

<sup>10</sup> Pasal 4 Tap No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib sebagaimana telah diubah tiga kali, terakhir dengan Tap No. V/MPR/2001, dan Pasal 37 UUD 1945.



donesia secara lebih baik dari masa-masa sebelumnya. Meskipun demikian, harapan itu tampaknya belum akan segera dapat terwujud. Sebab seperti telah dikemukakan di depan, rancangan rumusan RP Ke-4 UUD '45 hasil kerja PAH-I BP-MPR itu pun ternyata masih mengandung beberapa permasalahan yang cukup krusial dan kerancuan-kerancuan pengertian. Oleh karena itu uji sah seperti telah dilakukan beberapa waktu yang lalu merupakan langkah yang cukup baik dan harus terus diperluas ke berbagai kalangan masyarakat.

Ketiga, sebelum dilakukan pengambilan keputusan akhir di tingkat rapat paripurna ST-MPR Agustus 2002, PAH-I BP-MPR hendaknya tidak malu dan ragu untuk menyempurnakan kembali naskah rancangannya berdasarkan masukan-masukan yang diperoleh dari masyarakat, baik yang disampaikan dalam diskusi-diskusi dengan PAH-I BP-MPR maupun yang disampaikan lewat media massa cetak. Sebab menurut Ketua Umum PP Muhammadiyah, Prof. Dr. Ahmad Syafii Maarif dalam orasinya memperingati HUT Pertama Gerakan Jalan Lurus di Jakarta 20 Mei 2002 antara lain menyatakan bahwa mengamandemen UUD adalah pekerjaan otak besar dari mereka yang memiliki watak kenegarawanan. Amandemen UUD juga jangan sekali-kali dikaitkan dengan kepentingan Pemilu 2004, sebab itu akan sangat berba-

haya yang dapat mengakibatkan jalan buntu konstitusional (Maarif, 2002: 10).

Sementara itu, Nicholas Fink Haysom, penasihat Ketua Parlemen Afrika Selatan, dalam makalah yang disampaikan pada uji sah RP Ke-4 UUD '45 di Jakarta 16-17 Mei 2002, menyatakan antara lain bahwa praktek terbaik dalam proses pembuatan konstitusi dan amandemennya haruslah memenuhi tiga syarat: (1) memperoleh persetujuan masyarakat luas; (2) kerangka kerja politik yang dituangkan dalam UUD atau amandemennya menciptakan kedamaian, stabilitas dan memperoleh dukungan dari kelompok-kelompok, dan daerah-daerah; serta (3) harus ada partisipasi publik secara langsung. Dengan begitu, Konstitusi dan amandemennya akan dihormati, dikembangkan dan dilindungi oleh kalangan masyarakat luas (Haysom, 2002: 4-5).

#### KEPUSTAKAAN

Haysom, Nicholas F. 2002. "Amandemen-amandemen Konstitusional", makalah (terjemahan) disampaikan pada Uji Sah Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 di Jakarta, 16 Mei.

Maarif, Ahmad Syafii. 2002. "Indonesia (Menengok Ke Belakang Untuk Melangkah Ke Depan)", makalah disampaikan dalam Forum Gerakan Jalan Lurus di Hotel Bidakara, Jakarta, 20 Mei.



# Komisi Konstitusi dan Peran Rakyat dalam Perubahan UUD 1945

*Mohammad Fajrul Falaakh*

*Tulisan ini membahas keberadaan dan peran berbagai komisi konstitusi yang sudah dikenal dalam sejarah perubahan konstitusi di Indonesia. Pada tahun 1945 kita mengenal BPUPKI dan PPKI dengan Panitia Kecil dan Panitia Sembilan. Dibentuk pula Panitia Ketatanegaraan dan Hukum Tatanegara dalam Konferensi Meja Bundar di Den Haag tahun 1949, yang kemudian menghasilkan Konstitusi RIS 1949. Dalam rangka menghasilkan UUDS 1950 dibentuk "panitia gabungan RI-Yogya dan RIS". Sedangkan pada masa konstituante 1956-1959 juga dikenal panitia. Kesemuanya itu mempunyai catatan prestasi dan kegagalannya sendiri.*

*Kecuali BPUPKI-PPKI tahun 1945 dan "panitia gabungan RI-Yogya dan RIS", pada dasarnya panitia-panitia itu berada dalam parlemen atau konstituante. Di samping itu kesemuanya tidak memiliki kebijakan pengambilan keputusan yang mandiri, kecuali Panitia RI-RIS yang hasil rancangan konstitusinya tidak boleh diubah oleh parlemen. Di masa Orde Baru dikenal tugas komisi yang dijalankan oleh Panitia Ad-Hoc dan/atau Badan Pekerja MPR yang telah menghasilkan berbagai rancangan amandemen. Sedangkan pasca Pemilu 1999 dikenal PAH I dan PAH II yang mengambil peran penting sebagai komisi konstitusi dalam parlemen.*

## PENDAHULUAN

**S**EJAK Sidang Umum tahun 1999, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menghasilkan berbagai perubahan konstitusi, baik berbentuk dokumen Perubahan UUD 1945 maupun Ketetapan MPR. Pihak yang terlibat intensif dalam perancangan amandemen tersebut, seperti PAH-I dan BP-MPR, meniscayakan kelanjutan amandemen.

Namun banyak pihak menyatakan kekecewaan dan menyampaikan kritik-

nya. Berbagai pendapat dikemukakan tentang amandemen tersebut: anomali, inkohereni, merombak semangat dasar, berlebihan, mengancam integrasi bangsa, cermin kepentingan politik sesaat, dan segala macam. Dalam konteks inilah bergulir gerakan politik untuk menghentikan amandemen tersebut, seperti oleh Gerakan Nurani Parlemen (GNP) dan Persatuan Purnawirawan ABRI (Pepabri). Gerakan ini dilakukan dan didorong oleh pihak-pihak yang turut mengagendakan dan terlibat dalam amandemen tersebut, seperti para anggota MPR dalam GNP.



Selain kedua pandangan di muka, terdapat pandangan kritis yang sekaligus mengusulkan pembentukan komisi konstitusi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan sebagai pilihan mekanisme dan kelembagaan dalam mengubah UUD 1945. Usulan ini digaungkan oleh Koalisi Ornop tahun 2001. Sederet upaya kemudian dilakukan, dengan melibatkan kalangan akademisi, tetapi terbentur sikap konservatif di PAH-I BP-MPR (*Kompas*, 4-9-2001). Usulan ini didesakkan kembali, sekaligus dengan meminta agar hasil amandemen tahun 1999-2002 dijadikan konstitusi transisi (*Kompas*, 24-4-2002). Lontaran ini mendapat dukungan pribadi Ketua MPR Amien Rais (*Kompas*, 25-4-2002) dan Wapres Hamzah Haz.

Tulisan ini membahas fungsi komisi konstitusi dan peran rakyat dalam perubahan konstitusi. Meskipun bukan merupakan keharusan, komisi tersebut dapat diperankan dalam berbagai tata cara (prosedur) penyusunan dan/atau perubahan konstitusi. Secara umum juga ditekankan tentang peran rakyat dalam penyusunan dan perubahan konstitusi, dari pengajuan gagasan hingga pengambilan keputusan. Pembahasan dalam tulisan ini akan diletakkan dalam perspektif perbandingan konstitusi, baik internasional maupun domestik.

## SUPREMASI KONSTITUSI DAN CARA MENGUBAHNYA

Paham konstitusionalisme atau negara hukum (*rechtstaat*) mengutamakan konstitusi. Supremasi konstitusi berarti meletakkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam bernegara. Dengan demi-

kian merupakan hal yang penting untuk memahami klasifikasi konstitusi suatu negara, termasuk UUD 1945. Wheare (1975: 145-148) mengelompokkan konstitusi ke dalam berbagai kategori, di antaranya konstitusi derajat tinggi dan bukan derajat tinggi (*supreme and not-supreme constitution*) dan konstitusi yang luwes dan tegar (*flexible and rigid constitution*). Menurutnya, konstitusi derajat tinggi mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara dan syarat perubahannya lebih berat dibandingkan dengan mengubah undang-undang. Sebaliknya, konstitusi bukan derajat tinggi berkedudukan setara dengan undang-undang dan dapat diubah seperti mengubah undang-undang. Sedangkan Bryce (1901: 145-254) menjelaskan, bahwa konstitusi luwes mempunyai ciri elastik karena mudah menyesuaikan diri dan mudah diubah seperti mengubah undang-undang. Konstitusi yang tegar, di sisi lain, berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang dan perubahannya harus dilakukan dengan cara khusus atau istimewa.

Menerapkan kategori tersebut Soemantri (1979: 62) berkesimpulan bahwa UUD 1945 (pra-amandemen) termasuk kategori *rigid constitution* dan *supreme constitution*. Ia menunjuk bukti Pasal 37, dan kedudukan UUD 1945 sebagai *fundamental law* seperti dimaksud dalam ketetapan Nomor XX/MPRS/1966. Meskipun demikian, dan setelah membandingkan UUD 1945 dengan konstitusi-konstitusi Belanda, Uni Soviet (waktu itu) dan Amerika Serikat, ia menyimpulkan bahwa ketegaran Konstitusi AS paling tinggi dan ketegaran UUD 1945 paling rendah (1979: 196).



Dari sudut pandang ini maka ia mengusulkan kiat mempersulit perubahan UUD 1945 sehingga menjadikannya lebih *rigid*. Caranya dengan meningkatkan syarat pengambilan keputusan menjadi  $\frac{3}{4}$  dari kuorum, yaitu  $\frac{3}{4} \times \frac{2}{3}$  anggota MPR = separuh. Tambahan ini menggantikan ayat (2) Pasal 37 (Soemantri, 1979: 201).

Tetapi syarat tersebut belum mencerminkan prinsip demokrasi karena kurang dari jumlah mayoritas murni, yaitu separuh lebih satu. Selain itu, kesimpulan tentang watak UUD 1945 itu tidak memperhatikan sejumlah hal yang krusial. *Pertama*, persyaratan dalam Pasal 37 memungkinkan perubahan konstitusi hanya oleh  $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3} = \frac{4}{9}$  anggota MPR, atau kurang dari separuh. Soemantri (1979: 200-201) menyadari hal ini namun tetap melihatnya sebagai konstitusi yang *rigid*, semata-mata karena dilakukan oleh MPR dan bukan oleh DPR dan Presiden seperti dalam pembuatan undang-undang. Ini melupakan kenyataan bahwa MPR dapat mengubah isi undang-undang.

*Kedua*, kedudukan UUD 1945 sebagai *supreme constitution* hanya diasumsikan atau ditetapkan secara a priori dalam Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966. Jika dibandingkan bahwa ternyata UUD 1945 dapat diubah dengan begitu mudah oleh MPR, termasuk melalui penafsiran dan penambahan atas ketentuan asli, maka UUD 1945 sulit dimasukasikan sebagai konstitusi derajat tinggi. *Ketiga*, tanpa ada lembaga yang bertindak sebagai *the guardian of the constitution*, seperti *judicial review* oleh

kekuasaan kehakiman (c.q. Mahkamah Agung) atau diperankan oleh mahkamah konstitusi, berarti konstitusi tidak dipraktikkan sebagai *supreme constitution*.

*Keempat*, para perumus UUD 1945 justru memaksudkannya sebagai konstitusi yang "soepel dan loewes" (Penjelasan UUD 1945). *Kelima*, Aturan Tambahan memerintahkan untuk segera mengganti UUD 1945 sebagai konstitusi sementara. Soekarno bahkan menggunakan istilah *revolutie grondwet* dan menegaskan sebagai konstitusi sementara (Risalah BPUPKI-PPKI: 426). Istilah yang digunakan oleh Soekarno itu berarti bahwa UUD 1945 merupakan "konstitusi perang" sehingga dapat dimengerti jika perumusannya singkat dan bersifat soepel-loewes. *Keenam*, rakyat tidak berperan mengambil keputusan terhadap perubahan dan/atau penetapan konstitusi.

Kategori konstitusi dan cara mengubahnya akan memberikan informasi tentang watak suatu konstitusi: tegar dan derajat tinggi, atau luwes dan bukan derajat tinggi. Semakin sulit diubah maka suatu konstitusi makin tegar dan berderajat tinggi (*rigid and supreme constitution*). Namun akan keliru untuk menyimpulkan bahwa watak tersebut hanya diukur dari tingkat kesulitan mengubahnya, terutama hanya dilihat dari prosedur mengubahnya oleh parlemen, dan karena konstitusi dinyatakan sebagai hukum tertinggi dalam bernegara.

Lijphart (1984: Bab 11) membantu untuk memahami lebih lanjut mengenai masalah ini. *Pertama*, jika mayoritas parlemen dapat mengubah konstitusi



maka konstitusi tersebut belum dapat dikategorikan sebagai *the highest law* karena konstitusi tunduk pada keputusan parlemen. Kedua, tentang penafsir dan penjaga konstitusi: parlemen ataukah lembaga lain yang independen; jika parlemen maka konstitusi tersebut tunduk kepada parlemen karena dapat diubah dengan suara mayoritas dan bukan parlemen yang tunduk kepada konstitusi. Sesuai dengan pemahaman ini maka dapat disimak, bagaimana prosedur mengubah dan/atau menetapkan konstitusi akan menghasilkan konstitusi derajat tinggi sehingga supremasi konstitusi dapat menjadi basis bagi paham konstitusionalisme.

## CARA PARLEMENTER VERSUS DAULAT RAKYAT

Literatur hukum tata negara dan politik terhitung cukup informatif tentang cara atau prosedur mengubah konstitusi. Strong (1952: 146-148), misalnya, menyebutkan empat cara mengubah konstitusi: (a) Oleh lembaga legislatif/parlemen dengan pembatasan tertentu. Dalam hal ini sering ditentukan tentang syarat pengusul, kuorum dan jumlah pengambil putusan; (b) Oleh rakyat melalui referendum: parlemen mengajukan rancangan amandemen untuk diputuskan oleh rakyat; (c) Diputuskan oleh negara-negara bagian dalam negara serikat: usulan dapat berasal dari parlemen federal atau sejumlah negara bagian; (d) Oleh konvensi konstitusi atau konstituante: seringkali keanggotaan parlemen ditambah dengan pemilihan anggota baru untuk membentuk konvensi

konstitusi atau konstituante; dapat pula parlemen dibubarkan lebih dulu kemudian dilaksanakan pemilihan umum anggota konstituante.

Namun Lijphart (1984: 189-191) menyebutkan tiga tipe amandemen konstitusi: (a) Oleh parlemen berdasarkan suara mayoritas murni atau sederhana (separuh lebih satu), misalnya seperti dalam mengubah undang-undang; (b) Amandemen oleh parlemen berdasarkan suara mayoritas khusus, misalnya dua pertiga atau tiga perempat; (c) Amandemen konstitusi yang disiapkan oleh parlemen namun harus memperoleh persetujuan rakyat melalui referendum. Tipologi ini disusunnya untuk mengetahui watak sistem politik: cenderung mengutamakan konsensus dalam pengambilan keputusan politik (*consensus democracy*) ataukah menyandarkan pada suara mayoritas (*majoritarian democracy*).

Tampak bahwa cara mengubah konstitusi tersebut dapat dikategorikan elitis dan partisipatoris, dengan kombinasi di antara keduanya. Dalam perspektif demokrasi prosedur tersebut dapat dikategorikan secara dikotomis ke dalam cara langsung atau "model daulat rakyat" dan cara tak langsung atau "model parlementer". Cara langsung dalam arti melibatkan peran rakyat, dari pengajuan usul amandemen hingga pengambilan keputusan. Cara tak langsung didominasi oleh lembaga perwakilan rakyat, parlemen, atau konstituante. Cara mengubah konstitusi secara demokratis berada dalam dikotomi antara rakyat yang berdaulat dan parlemen yang berdaulat, seperti pernah penulis kemuka-



kan (lihat Falaakh, *Kompas*, 5-9-2001). Untuk kepentingan ini akan diuraikan secara terpisah, antara cara menetapkan konstitusi dan prosedur mengubahnya.

Penetapan konstitusi baru dapat dilakukan menurut sejumlah cara berikut: *Pertama*, sepenuhnya dilakukan oleh parlemen, lembaga legislatif, atau yang sejenis, di tingkat pusat. Banyak negara dengan sistem pemerintahan parlementer maupun presidensiil menganut cara ini. Cara ini juga dianut dalam UUD 1945 (Pasal 3). Karena tidak ditentukan lebih rinci maka sidang untuk menetapkan konstitusi baru terikat pada Pasal 2 ayat (3), bahwa MPR cukup memutuskannya dengan suara terbanyak.

*Kedua, constitutional convention*. Terdapat dua varian dalam cara ini: (a) Konvensi konstitusi. Konvensi ini lebih luas dari parlemen atau lembaga legislatif, misalnya dua kali jumlah anggota parlemen. Cara ini dianut dalam Konstitusi RIS 1949 (Bab V), yang mengharuskan penyusunan konstitusi lebih definitif oleh Konstituante bersama-sama Pemerintah. Pihak terakhir diharuskan menyiapkan rancangannya. Seperti dijelaskan oleh Wheare (1975), varian ini dapat digabung dengan ratifikasi (persetujuan) oleh negara-negara bagian. Konstitusi RIS juga menganut cara ini (Pasal 189 ayat (4)), seperti yang terjadi di Amerika Serikat ketika mengadopsi Konstitusi 1787 antara tahun 1787-1790; (b) Varian lainnya adalah pembentukan Konstituante melalui pemilihan umum. UUDS 1950 (Bab V) menganut cara ini.

*Ketiga, popular ratification of the constitution*, baik dalam bentuk refe-

rendum maupun plebisit. Dalam hal ini rancangan konstitusi baru sudah disetujui oleh parlemen, atau konvensi konstitusi, atau konstituante yang dipilih, namun masih harus disetujui oleh rakyat secara langsung. Hal ini dilakukan atas Konstitusi Filipina 1987 (Nolledo, 1997: 41-42), di Korea Selatan 1987 (Pelayanan Informasi Korea, 1999: 26-40), dan atas Konstitusi Thailand 1997 (Klein, 1998). Cara ini dipilih karena melibatkan rakyat secara langsung sehingga konstitusinya bersifat lebih aspiratif. Cara ini juga meningkatkan legitimasi desain institusi dalam bernegara. Model ini pernah diakomodasi di Indonesia melalui Ketetapan Nomor IV/MPR1983 yo. Undang-undang Nomor 5/1985 tentang referendum (Falaakh, 1986), yang kini telah dihapus dengan Ketetapan Nomor VIII/MPR/1998.

*Keempat, constitutional initiatives*, yang dapat berupa *unformulated initiative* dan *formulated initiative*. Jarang terdapat konstitusi yang menentukan cara pembuatan konstitusi baru melalui cara ini. Tak lain karena konstitusi yang bersangkutan sering menyediakan cara yang sama untuk mengubahnya, bukan mengganti dengan yang baru. Secara longgar Konstitusi Thailand 1997, Konstitusi Afrika Selatan 1994, dan Konstitusi Filipina 1987 dapat dikategorikan menggunakan cara ini, karena rancangan konstitusi disiapkan oleh komisi independen (bukan parlemen) tetapi keputusannya di tangan rakyat secara langsung.

*Kelima*, kombinasi dari berbagai cara di muka. Cara pertama dapat digabung dengan cara keempat, yaitu parlemen



menyiapkan rancangan perubahan dan rakyat yang mengambil keputusan. Ketetapan Nomor IV/MPR/1983 mengadopsi cara ini, tetapi referendum hanya dilakukan terhadap keinginan MPR untuk mengubah UUD 1945 (bukan terhadap rancangan amandemen). Konstitusi RIS 1949 menggabungkan cara kedua varian pertama dengan cara ketiga, yaitu konstitusi yang dihasilkan Konvensi Konstitusi (sebagai perluasan parlemen) untuk disetujui oleh negara-negara bagian RIS. Cara ini dapat digabung dengan referendum. Di sisi lain, cara keempat dapat digabung dengan cara ketiga, misalnya yang menghasilkan Konstitusi Thailand 1997, Konstitusi Afrika Selatan 1994, dan Konstitusi Filipina 1987, karena rancangan konstitusi baru bukan disiapkan oleh parlemen melainkan oleh komisi independen.

Berbagai cara serupa juga dapat ditempuh dalam mengubah konstitusi. *Pertama*, sepenuhnya dilakukan oleh parlemen, lembaga legislatif, atau yang sejenis. Banyak negara dengan sistem parlementer menganut cara ini. Konstitusi RIS 1949 menganut model ini. Cara ini juga dianut dalam UUD 1945, namun dengan aturan pengambilan keputusan yang lebih jelas dibandingkan dalam menetapkan konstitusi baru (Pasal 37). Konstitusi Filipina 1987 memberi kewenangan kepada 3/4 suara anggota Kongres untuk mengubahnya (Art. XVII sec. 1(1)).

*Kedua, constitutional convention.* Terdapat dua varian: konvensi konstitusi (sebagai perluasan parlemen) menyiapkan rancangan amandemen dan meng-

ambil keputusan atasnya, dan pembentukan konstituante (*constitutional assembly*) melalui pemilihan umum. UUDS 1950 (Bab VI) membentuk konvensi konstitusi (Majelis Perubahan UUD). Konstitusi Filipina 1987 juga memungkinkan konvensi konstitusi yang "diundang" oleh 2/3 jumlah anggota Kongres (Art. XVII sec. 1(3)).

*Ketiga, popular ratification of the constitution*, baik dalam bentuk referendum atau plebisit. Cara ini diadopsi dalam Konstitusi RIS 1949 karena rakyat dapat mengubah bentuk negara, misalnya dari federal (waktu itu) menjadi negara kesatuan melalui "peleburan" negara-negara bagian (Pasal 43). Konstitusi Filipina 1987 (Art. sec. 1(3)) membuka peluang kepada mayoritas anggota Kongres untuk menyampaikan amandemen konstitusi yang akan dimintakan persetujuan dari rakyat. Cara ini diadopsi dalam rancangan amandemen keempat UUD 1945, yaitu untuk mengubah Pembukaan UUD 1945, bentuk negara dan kesatuan wilayah Indonesia (lihat dalam Ketetapan Nomor XI/MPR/2001). Namun isu Pembukaan menghilang dalam rancangan sementara yang disepakati PAH-I bulan April tahun 2002 (Rancangan PAH-I BP-MPR tanggal 3-7 April 2002).

*Keempat, constitutional initiatives*, baik *unformulated initiative* maupun *formulated initiative*. Cara ini dianut dalam Konstitusi Swiss sejak 1802 (Huber, 1974: Bab V-VI), bahwa amandemen konstitusi diusulkan oleh rakyat. Varian pertama berupa usulan kongkret tentang amandemen konstitusi, sedangkan varian ke-



dua hanya berupa usulan umum untuk mengubah konstitusi tanpa memberi alternatif rumusan baru. Dalam Konstitusi Filipina 1987 (Art. XVII sec. 1(2)) dibuka peluang amandemen konstitusi yang dapat diusulkan (inisiatif) oleh 12 persen pemilih terdaftar dengan distribusi 3 persen di tiap-tiap distrik legislatif, namun hanya dapat dilaksanakan tiap lima tahun sekali. Di sini tidak dijelaskan, apakah *formulated* ataukah *unformulated initiatives*.

*Kelima*, kombinasi dari berbagai cara di muka. Contoh (tentatif) adalah jika rancangan amandemen keempat UUD 1945 (2002) diterima, yaitu antara cara pertama untuk amandemen pada umumnya dengan gabungan cara pertama dan ketiga untuk perubahan terhadap Pembukaan UUD 1945, bentuk negara, dan kesatuan wilayah Indonesia. Cara keempat varian kedua (*unformulated initiative*), pada dasarnya menggabungkan dengan cara pertama karena perumusan amandemen dan keputusannya berada pada parlemen (Kongres atau yang sejenis).

Berbagai cara dalam menetapkan dan mengubah konstitusi di muka lebih mencerminkan kondisi "normal". Dalam kenyataan, konstitusi yang baru dapat ditetapkan melalui cara-cara revolusioner seperti Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Keppres Nomor 150/1959). Amandemen konstitusi dapat juga terjadi melalui praktek yang kemudian diterima secara luas, misalnya perubahan sistem pemerintahan presidensiil menjadi parlementer pada awal kemerdekaan Indonesia.

Kini menjadi lebih jelas, bahwa soal derajat dan status konstitusi harus dikaitkan dengan peran rakyat dalam penetapan dan perubahan konstitusi. Keterlibatan rakyat dalam perubahan konstitusi "model daulat rakyat" justru jauh lebih penting dalam perspektif demokrasi dan paham konstitusionalisme. Mengapa? *Pertama*, sebagai upaya mewujudkan demokrasi partisipatoris di tengah kecenderungan representasi politik dalam banyak bidang kenegaraan. *Kedua*, menjadikannya sebagai "konstitusi rakyat". *Ketiga*, karenanya, menjadikannya sebagai konstitusi derajat tinggi. Dalam konteks inilah dapat dipahami makna supremasi konstitusi sebagai salah satu prinsip penting bagi konstitusionalisme dan demokrasi.

## PENGALAMAN INDONESIA

Kurangnya partisipasi nyata rakyat merupakan salah satu kritik utama terhadap amandemen konstitusi di Indonesia 1999-2002. Kelemahan ini dipengaruhi oleh ketentuan normatif yang hanya memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD 1945 (Pasal 3 dan Pasal 37). Sejarah konstitusi Indonesia juga tidak memberi inspirasi tentang peran rakyat dalam perubahan konstitusi, baik untuk mengusulkan maupun memutuskannya.

UUD 1945 tidak menjelaskan tentang prosedur, sistem dan metode perubahan konstitusi. Penetapan dan perubahan konstitusi hanya diatur secara singkat dalam Pasal 3 dan Pasal 37. Karena untuk menetapkan UUD ditentukan cara parlementer yaitu oleh MPR (Pasal 3), maka berlaku ketentuan umum bah-



wa segala ketetapan MPR dilakukan dengan suara terbanyak (Pasal 2 ayat (3)). Di sini tidak jelas, apakah mayoritas sederhana, mayoritas murni, atau mayoritas mutlak. Di sisi lain, perubahan konstitusi oleh MPR tunduk kepada syarat pengambilan keputusan (Pasal 37), yaitu dengan kuorum berjumlah 2/3 anggota MPR dan pengambil keputusan berjumlah 2/3 kuorum; jadi hanya mayoritas sederhana atau kurang dari separuh. Ketentuan ini berubah dengan pelaksanaan referendum, yang mengharuskan persetujuan langsung dari rakyat jika MPR berkehendak mengubah UUD 1945. Keharusan referendum ini dihapus dengan Ketetapan Nomor VIII/MPR/1998.

Perubahan konstitusi menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 juga dilakukan di lembaga perwakilan rakyat. Tapi terdapat pengecualian dalam Konstitusi RIS 1949 karena pendapat rakyat dapat mengubah bentuk negara; misalnya dari negara serikat, waktu itu, menjadi negara kesatuan melalui "peleburan" negara-negara bagian (Pasal 43). Selain mengatur tentang prosedur perubahan konstitusi, Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 juga mengatur cara menetapkan (atau membuat) konstitusi baru.

Konstitusi RIS 1949 menentukan, bahwa untuk membuat konstitusi baru harus ditempuh prosedur konvensi konstitusi (Bab V Pasal 186-189). Keanggotaan Konstituante ini sebanyak dua kali anggota DPR dan Senat RIS. Rancangan konstitusi dibuat oleh pemerintah untuk dibahas oleh Konstituante. Penetapan konstitusi baru sah jika sidang Konstituante dihadiri 2/3 anggota dan

disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir tersebut.

Di sisi lain, perubahan konstitusi dilakukan dengan undang-undang federal yang dihasilkan oleh DPR dan Senat RIS (lihat Bab VI, Pasal 190-191). Cara ini ditempuh untuk mengubah Konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950, yaitu melalui Undang-undang RIS Nomor 7/1950. Namun perubahan konstitusi dapat pula terjadi melalui referendum karena bentuk negara dapat diubah melalui pernyataan pendapat rakyat yang jujur (Pasal 43).

Penyusunan konstitusi baru menurut UUDS 1950 (Bab V, Pasal 134-139) dilakukan oleh Konstituante, yang dibentuk melalui pemilihan umum. Jumlah anggota Konstituante ditentukan berdasar perhitungan di mana tiap 150.000 orang penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil. Kuorum dalam pembahasan konstitusi baru minimal 2/3 jumlah anggota, sedangkan pengambilan putusan ditentukan oleh minimal 2/3 kuorum.

Namun untuk mengubah konstitusi UUDS 1950 (Bab VI, Pasal 140-141) ditempuh cara konvensi konstitusi (Majelis Perubahan UUD). Konvensi terdiri atas anggota DPR (Sementara) dan anggota Komite Nasional Pusat non-DPR. Rancangan amandemen disusun secara jelas dalam bentuk undang-undang, yang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah (Pasal 89-95). Usulan tersebut disampaikan oleh pemerintah kepada konvensi konstitusi. Konvensi memutuskan perubahan konstitusi jika sidang dihadiri oleh minimal 2/3



anggota dan disetujui oleh 50 persen lebih satu dari suara anggota yang hadir (Pasal 75).

Dapat dengan mudah dinyatakan bahwa aneka prosedur perubahan konstitusi dalam sejarah Indonesia termasuk "model parlementer", yaitu terpusat pada peran parlemen dalam perancangan dan pengambilan putusan. Dengan kata lain, perubahan konstitusi dilakukan oleh atau di dalam lembaga perwakilan rakyat. Elitisme ini terasa mencolok sepanjang sejarah konstitusi di Indonesia, termasuk dalam proses amandemen konstitusi yang dihasilkan oleh MPR dewasa ini (1999-2002). Peran rakyat sangat minim. Jika ada, hanya sebatas menyampaikan gagasan melalui partai-partai atau dengar pendapat dengan PAH dan BP MPR. Perubahan konstitusi yang hanya melibatkan parlemen, atau cara perwakilan, tentulah berbeda dengan demokrasi partisipatoris atau "model daulat rakyat". Akibatnya, secara prosedural Indonesia belum pernah menghasilkan "konstitusi rakyat".

Contoh-contoh di atas menunjukkan bahwa peran rakyat hampir tidak ada, apalagi secara langsung. Perubahan bentuk negara yang dimungkinkan oleh Konstitusi RIS tampak menjadi perkecualian. Apapun, perubahan-perubahan konstitusi tetap berlangsung dalam praktek ketatanegaraan. Hukum dan konstitusi memang bukan sesuatu yang mandeg, meskipun keduanya memerlukan keteraturan dan kemapanan. Ia mencerminkan kondisi dan pengaruh zaman, yang diperankan oleh perorangan, kelompok dan lembaga.

Kenyataan ini dapat dimengerti dalam studi konstitusi, yang menengarai bahwa konstitusi mencerminkan keyakinan, pendapat dan kepentingan yang dominan seperti dinyatakan oleh para perumus-nya. Bagi Wheare (1975: 67), *"Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristic of the society at that time. A constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces – political, economic, and social – which operate at that time of its adoption"*.

Maka penyusunan atau perubahan konstitusi dapat memantulkan kepentingan pribadi para perumusnya. Keengganan PAH-I BP-MPR, dalam ST-MPR 2001, untuk merumuskan *impeachment process* atas para anggota parlemen, misalnya, mencerminkan kepentingan pribadi politisi yang bersangkutan (lihat Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 24C).

## KOMISI KONSTITUSI DI INDONESIA

Sebenarnya keberadaan dan peran berbagai komisi konstitusi sudah dikenal dalam sejarah perubahan konstitusi di Indonesia (Mansoor, 1969/1977: Bab I). Kita mengenal BPUPKI dan PPKI tahun 1945, dengan Panitia Kecil dan Panitia Sembilan. Dibentuk pula Panitia Ketatanegaraan dan Hukum Tatanegara dalam Konferensi Meja Bundar di Den Haag tahun 1949, yang kemudian menghasilkan Konstitusi RIS 1949. Dalam rangka menghasilkan UUDS 1950 dibentuk "panitia gabungan RI-Yogya dan RIS".



Sedangkan pada masa Konstituante 1956-1959 juga dikenal berbagai panitia (Nasution, 1995). Semua mempunyai catatan prestasi dan kegagalannya sendiri. Terdapat berbagai pola hubungan antara masing-masing panitia tersebut dengan parlemen yang berdaulat. Kecuali BPUPKI-PPKI tahun 1945 dan "panitia gabungan RI-Yogya dan RIS", pada dasarnya panitia-panitia itu berada dalam parlemen atau konstituante. Kesemuanya tidak memiliki kebijakan pengambilan keputusan yang mandiri, kecuali Panitia RI-RIS yang hasil rancangan konstitusinya tidak boleh diubah oleh parlemen (harus diterima apa adanya).

Semasa Orde Baru, tugas komisi tersebut dijalankan oleh Panitia Ad-Hoc di MPR. Bahannya berasal dari berbagai sumber (lembaga dan perorangan) seperti Lemhannas atau Presiden Soeharto (waktu itu) dan hasilnya berbentuk aneka Ketetapan MPR (lihat pula Falaakh, 1999). Dapat diingat, misalnya, melalui Ketetapan No. VIII/MPR/1973 MPR mengukuhkan praktek politik semasa Bung Karno bahwa ABRI termasuk "utusan golongan" yang dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 2 ayat (1). Perubahan makna "utusan golongan" dalam konstitusi ini sudah dilakukan sebelumnya, yaitu dalam paket undang-undang politik (UU Nomor 15/1969 dan UU Nomor 16/1969).

UUD 1945 menentukan bahwa lowongan jabatan Presiden digantikan oleh Wapres. Melalui Ketetapan Nomor VIII/MPR/1973 MPR menambahkan, jika jabatan Wapres lowong maka MPR me-

milih dari calon-calon yang diajukan oleh Presiden; dan jika kedua jabatan Presiden dan Wapres lowong maka MPR menetapkan Menlu, Mendagri dan Menhan sebagai Pemangku Sementara Jabatan Presiden. Penambahan oleh MPR tersebut berarti mengubah konstitusi.

MPR mengubah UUD 1945 ketika tata-tertibnya, sejak Ketetapan Nomor I/MPRS/1960 hingga berbagai ketetapan tentang tata-tertib MPR semasa Orde Baru, mengharuskan pengambilan putusan dengan "cara musyawarah-mufakat". Padahal UUD 1945 menentukan bahwa "segala putusan Majelis dilakukan dengan suara terbanyak". Musyawarah-mufakat tidak dilarang, karena politik dan hidup bernegara membutuhkan konsensus, namun Ketetapan MPR tersebut sudah mengubah UUD 1945 melalui penambahan ketentuan.

Cara mengubah UUD 1945 pun sempat diubah, ketika MPR mengadopsi "gagasan Pak Harto" tentang referendum dalam proses perubahan konstitusi. Menurut Ketetapan No. IV/MPR/1983 yo. UU Nomor 5/1985, kehendak MPR untuk mengubah UUD 1945 harus diputuskan oleh rakyat Indonesia melalui pernyataan pendapat dalam referendum (Falaakh, 1986). Watak perubahan dalam cara mengubah konstitusi ini makin menonjol karena Ketetapan MPR tersebut menyetarakan upaya "pengamanan UUD 1945" dengan status dan fungsi ABRI. Akibatnya, ABRI berada di atas MPR.

Terakhir, sebelum Pemilu 1999, MPR menetapkan batas masa jabatan Presiden (*presidential tenures*) untuk dua kali



(Lihat Ketetapan No. XIII/MPR/1998). Prinsip ini diadopsi dalam Perubahan Pertama UUD 1945 Pasal 7. Namun rumusan baru dalam amandemen konstitusi ini justru menambah masalah, karena batas masa jabatan dua kali dipersempit "untuk jabatan yang sama" dan masa jabatan itu tidak dibatasi "secara konsekutif".

Dapat diketahui bahwa terdapat banyak pilihan cara dan mekanisme dalam mengubah dan/atau menyusun konstitusi. Dalam alternatif-alternatif itulah KK dapat berperan. Pengalaman berbagai negara dan Indonesia sangat kaya dalam hal ini. Pada masa Orde Baru sempat diusulkan pembentukan "Komisi Undang-Undang Dasar" yang beranggotakan negarawan, ahli hukum tata negara, ahli ilmu politik, dan ahli-ahli lain yang berhubungan dengan isi perubahan konstitusi (Soemantri, 1979: 204). Usulan ini tidak memperoleh tanggapan, karena tidak ada urgensi perubahan formal terhadap UUD 1945. Dalam kenyataan Panitia-panitia Ad-hoc dan/atau Badan Pekerja MPR telah menghasilkan berbagai rancangan amandemen yang kemudian diwujudkan dalam berbagai Ketetapan MPR hampir tanpa perdebatan yang berarti, seperti telah dicontohkan di muka.

Pasca-pemilihan umum 1999 keadaan berubah drastis. MPR segera menghasilkan Perubahan Pertama UUD 1945 dalam Sidang Umum bulan Oktober 1999. Disusul dengan perubahan-perubahan selanjutnya dalam dokumen amandemen dan dalam Ketetapan MPR. Kembali PAH-I dan PAH-II mengambil

peran penting sebagai komisi konstitusi dalam parlemen. Di sisi lain, Presiden Abdurrahman Wahid membentuk Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi untuk waktu dua belas bulan dan pemikirannya disumbangkan kepada MPR (lihat Keppres Nomor 47/2001, tanggal 6 April).

Setelah ditetapkan oleh MPR untuk menggantikan Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati juga melontarkan pendapat tentang perlunya komisi konstitusi (*Kompas*, 17-8-2001). PDI-P kemudian merinci lontaran tersebut: MPR menetapkan "kerangka acuan dasar" perubahan konstitusi dan membentuk Komisi di bawah BP-MPR; hasil kerja komisi dibahas dan ditetapkan dalam SU-MPR. Usulan ini mengundang pertanyaan: apa perbedaan komisi tersebut dengan PAH-I? Usulan ini hanya menunda pembahasan amandemen ke Sidang Umum MPR tahun 2004.

Empat fraksi besar di MPR (FDI-P, PPP, PKB dan Golkar) tampak bersikap responsif terhadap gagasan pembentukan komisi konstitusi (Pandangan Fraksi-fraksi PAH-II, 2001). Namun beragam kedudukan komisi diusulkan: di bawah BP-MPR (PDI-P), BP-MPR menjadi narasumber dan ikut mengusulkan anggota komisi (PPP), sekitar 25-35 persen anggota komisi berasal dari MPR (PKB dan Golkar). Cakupan kerja komisi juga diusulkan beragam: menyempurnakan UUD 1945 (PDI-P dan PKB), mengubahnya (PPP), mengubah seluruhnya (Golkar), jika perlu membuat konstitusi baru (PKB). Tentang peran rakyat secara langsung (referendum), hanya PPP yang mengusulkannya dan jika hasil kerja komisi ditolak MPR.



Dalam pembahasan oleh PAH-II BP-MPR, yang menyiapkan rancangan-rancangan Ketetapan MPR non-amandemen konstitusi, berbagai pendapat pro-kontra tetap mengemuka. Akhirnya PAH-II menolak pembentukan komisi konstitusi yang baru, sebelum jelas kegagalan BP-MPR dalam menyiapkan amendemen dan MPR tidak mencabut mandatnya (Laporan Panitia Ad Hoc, 2001: 20-21). Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001 bahkan menugaskan kepada BP-MPR untuk melanjutkan perancangan amendemen konstitusi. Sedangkan dalam rancangan amendemen Pasal 37, hasil PAH-I BP-MPR, diatur cara perubahan konstitusi sebagai berikut: kewenangan pada MPR, usul diajukan oleh minimal 1/3 jumlah anggota MPR, kuorum dihadiri 2/3 anggota, keputusan diambil oleh 3/4 kuorum, keputusan dilakukan oleh lebih dari 50 persen rakyat jika perubahan mengenai Pembukaan UUD, bentuk negara dan keutuhan wilayah negara, ketentuan lebih lanjut diatur dengan "keputusan MPR".

Jadi, amendemen dikategorikan ke dalam dua kelompok: umum dan khusus tentang Pembukaan UUD 1945, bentuk negara, keutuhan wilayah negara. Jumlah pengusul hanya sedikit. Ini wajar, agar tidak mempersulit pengajuan gagasan. Tetapi tidak ada ketentuan yang membuka inisiatif rakyat. Kuorum ditetapkan seperti ketentuan sebelumnya. Namun pengambilan keputusan oleh 50 persen anggota MPR, kurang dari mayoritas murni atau 50 persen lebih satu; hal ini dapat memunculkan kerawanan jika jumlahnya genap, dan tidak ditentukan aturan penyelesaiannya. Di sisi

lain, pengambilan putusan terhadap perubahan Pembukaan UUD, bentuk negara, dan keutuhan wilayah negara dilakukan oleh rakyat; putusan rakyat berjumlah minimal 50 persen lebih satu. Anehnya, kini muncul produk "Keputusan MPR" untuk mengatur lebih lanjut soal amendemen konstitusi. Dalam perkembangan selanjutnya Pembukaan UUD 1945 tidak dicantumkan sebagai agenda yang dapat "direferendumkan" (Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 tanggal 3-7 April 2002).

Uraian tentang pengalaman Indonesia selama ini menunjukkan peran komisi konstitusi, atau yang sejenis, dalam proses perubahan konstitusi. Masalahnya, bagaimana proses amendemen tersebut menyerap aspirasi masyarakat, memantulkan paham demokrasi dalam pelemagaan kekuasaan-kekuasaan negara, mewujudkan paham konstitusionalisme, dan menghasilkan rumusan yang sistematis dan koheren. Agenda pertama untuk menghasilkan "konstitusi rakyat" dan sebagai bentuk "kontrak sosial". Matra kedua untuk mewujudkan teori politik yang dianut dalam konstitusi. Konstitusionalisme dimaksud sebagai konsekuensi dari pengutamaan konstitusi, yaitu menerapkan supremasi konstitusi guna mewujudkan gagasan negara hukum. Berbagai aspek mendasar dalam perancangan konstitusi tersebut memerlukan pembahasan tersendiri yang mendalam. Akhirnya, harus diingat pula aspek *constitution drafting and construct*.

Bukan aspek-aspek ini yang ternyata menguasai amendemen konstitusi dewasa ini. Proses amendemen telah terjebak



kepada kepentingan-kepentingan sesaat para politisi MPR, partisan, dan menghasilkan aneka anomali atau kekacauan konstitusional (lihat, misalnya, Falaakh (2002); FKIK (2002); Koalisi Ornop (2001 dan 2002); Lesmana (2002)). Maka gagasan pembentukan komisi konstitusi yang independen, bahkan untuk menghasilkan konstitusi baru, harus dilihat dalam konteks tersebut.

Usulan Koalisi Ornop tentang komisi konstitusi independen, yang sekaligus dapat menyiapkan rancangan konstitusi baru, jelas menimba dari pengalaman negara-negara lain seperti Thailand 1997, Afrika Selatan 1994, Filipina 1987, juga Korea Selatan 1987. Meskipun demikian, terdapat berbagai alasan lain yang dikemukakan: kesementaraan UUD 1945, kelemahan UUD 1945 (multi-tafsir, tidak ada *checks and balance*, *executive heavy*), dan proses amandemen 1999-2001 yang bersifat elitis di PAH-I BP-MPR. (Koalisi Ornop, 2001 dan 2002).

Sebenarnya uraian tentang berbagai cara dalam menetapkan dan mengubah konstitusi di muka, memberi peluang kepada peran komisi konstitusi yang pada dasarnya tidak memutuskan amandemen konstitusi atau konstitusi baru. Komisi dapat menyiapkan atau menyusun konstitusi tanpa mengambil alih peran rakyat dan/atau parlemen untuk mengambil keputusan. Maka berbagai kemungkinan dapat terjadi. Komisi itu dapat berada dalam parlemen maupun di luar parlemen, tetapi ia dibentuk oleh parlemen atau mendapat otoritas dari parlemen. Komisi menyiapkan rancangan dan parlemen menyetujuinya. Dalam hal komi-

si bersifat independen dan berada di luar parlemen (ekstra-parlementer) maka hasil rancangannya disampaikan kepada parlemen untuk disetujui; jika parlemen menolak maka rancangan konstitusi baru atau amandemen diputuskan oleh rakyat melalui referendum. Jadi, keberadaan, kedudukan dan peran komisi konstitusi yang independen sangat bergantung kepada keputusan para aktor politik yang berkepentingan.

## KEPUSTAKAAN

- Bryce, James. 1901. *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. I. (Oxford: Clarendon Press).
- Falaakh, Mohammad Fajrul. 1986. "Referendum dan Perubahan UUD 1945", *Mimbar Hukum*, No. 1.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Mencermati Perubahan UUD 1945", *Media Indonesia*, 20-21 Oktober.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Komisi Konstitusi dan Amandemen UUD 1945", *Kompas*, 30 Agustus.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Konstitusi-konstitusi Transisi di Indonesia", *Forum Keadilan*, No. /Mei.
- Forum Kajian Ilmiah Konstitusi. 2002. *Surat Terbuka: Kontroversi dan Kontradiksi UUD Baru Mengarah Krisis Konstitusi*, tanggal 15 April.
- Huber, Hans. 1974. *How Switzerland is Governed* (Bern: Schweizer Spiegel Verlag).
- Keputusan Presiden Nomor 150/1959 tentang Dekrit Presiden.*
- Keputusan Presiden Nomor 47/2001 tentang Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi.*
- Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan Negara RI.*
- Ketetapan Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.*
- Ketetapan Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.*



- Ketetapan Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.
- Ketetapan Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI.
- Ketetapan Nomor IX/MPR/2000 tentang Penguasaan Kepada BP-MPR untuk Melanjutkan Perubahan UUD 1945.
- Ketetapan Nomor XI/MPR/2001 tentang Penguasaan Kepada BP-MPR untuk Melanjutkan Perubahan UUD 1945.
- Klein, James R. 1998. *The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997: A Blueprint for Participatory Democracy*. The Asia Foundation Working Paper Series # 8.
- Koalisi ORNOP untuk Konstitusi Baru. 2001. *Draft Position Paper tentang Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi*.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Usulan Komisi Konstitusi di MPR dan Koalisi Ornop*.
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.
- Laporan Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR pada Rapat ke-5 BP-MPR, 23 Oktober 2001.
- Lesmana, Tjipta. 2002. "Arti Kebablasan Perubahan UUD 1945", *Kompas*, 28 April.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press).
- Mansoer, Moh. Tolchah. 1969/1977. *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita).
- Nasution, Adnan Buyung. 1992. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional, Studi tentang Konstituante Indonesia* (Jakarta: Pustaka Grafiti).
- Nolledo, Jose N. 1997. *The New Philippines Constitution Annotated* (Mandaluyong City: National Bookstore).
- Pandangan Fraksi-fraksi PAH-II Badan Pekerja MPR tentang Komisi Konstitusi, 2001.
- Pelayanan Informasi Korea. 1999. *Korea Se- layang Pandang*.
- Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 (dalam Berita Repoeblik Indonesia Tahun II No. 7, 15 Febroeari 1946).
- Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945.
- Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945.
- Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945.
- Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 Hasil Perumusan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 3-7 April 2002.
- Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945, cet. III, edisi Sekretariat Negara, 1995.
- Risalah Rapat Paripurna Panitia Ad-hoc II Badan Pekerja MPR, Oktober 2001.
- Soemantri, Sri 1979: *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni).
- Strong, CF. 1952/1960. *Modern Political Constitutions* (London: Sidgwick & Jackson).
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950.
- Undang-undang (RIS) Nomor 7/1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia.
- Undang-undang (RI) Nomor 20/1950 tentang Berlakunya UUDS 1950 bagi RI.
- Undang-undang Nomor 15/1969 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-undang Nomor 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR, DPRD I dan DPRD II.
- Undang-undang Nomor 5/1986 tentang Referendum.
- Wheare, KC. 1975. *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press).



# Konstitusi Elite versus Konstitusi Rakyat

Indra J. Piliang

Amandemen pertama, kedua dan ketiga UUD 1945 yang semula berlangsung mulus, kini menghadapi hambatan berarti menjelang Sidang Tahunan MPR 2002. Hambatan ini tidak terlepas dari kepentingan dan pergulatan politik elite, baik yang ada dalam MPR, maupun di luar MPR, terutama dari kalangan yang selama ini memiliki kursi gratis di DPR dan MPR (Fraksi TNI/Polri, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, serta purnawirawan TNI/Polri). Usaha membendung amandemen konstitusi ini bertentangan dengan esensi dasar reformasi, berupa pembentukan bangunan kebangsaan dan ketatanegaraan baru, juga relasi negara dan warga negara dengan lebih mengedepankan hak-hak warga negara. Di level kelompok yang mengagendakan untuk membentuk Komisi Konstitusi di luar lembaga MPR, elitisme serupa juga terjadi.

Tulisan ini berupaya menelusuri permasalahan di seputar amandemen konstitusi, baik dari sudut sejarah, perbandingan dengan konstitusi negara lain, serta evaluasi atas kinerja partai politik dan organisasi non-pemerintah dalam amandemen konstitusi. Terakhir, tulisan ini ditutup dengan mengemukakan hak-hak dasar warga negara dalam konstitusi dan pentingnya menghidupkan terus wacana negara federal demokratis. Tulisan ini juga didedikasikan kepada Muhammad Hatta yang berulang tahun ke-100 tahun 2002 ini.

"....nyatalah bahwa pertahanan kita baru sempurna kalau tersusun dari tenaga rakyat yang banyak dan bersatu paham. Segala perjuangan yang tidak disokong oleh paham dan iman rakyat tidak akan membawa hasil. Oleh sebab itu, pergerakan kita tidak akan kuat kalau rakyat banyak tidak diajak berpikir, tidak diajar menimbang buruk dan baik, tetapi hanya tahu bersorak dan bertepuk tangan pada pidato-pidato yang nyaring bunyinya. Pendidikan rakyat haruslah bersifat: membentuk budi dan pekerti, agar terdapat pertahanan yang kukuh dalam berjuang..." (Muhammad Hatta, dalam *Daulat Ra'jat*, 20 dan 30 September 1932).<sup>1</sup>

## PENDAHULUAN

**P**ROSES amandemen konstitusi mulai memasuki tahapan terakhir dalam amandemen keempat dalam Sidang Tahunan (ST) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bulan Agustus 2002

ini. Tetapi, berdasarkan evaluasi terhadap amandemen tahap pertama (Sidang Umum MPR tahun 1999), tahap kedua (ST MPR tahun 2000) dan tahap ketiga

---

<sup>1</sup> Muhammad Hatta, "Krisis Dunia dan Nasib Rakyat Indonesia", dalam Dahlan (2000: 11).



(ST MPR tahun 2001) terdapat catatan kekeliruan logika, rumusan, bahkan ketidakjelasan paradigma. Amandemen yang asal jadi justru menuai kontroversi baru, bahkan menyangkut hak MPR untuk melakukan amandemen keempat, mengingat fungsi MPR sendiri sudah sangat minimal. Penghilangan Utusan Golongan (UG) MPR dalam amandemen konstitusi yang sudah terjadi, justru menimbulkan polemik baru, apakah UG yang ada di MPR sekarang masih punya legitimasi konstitusional ikut terlibat dalam amandemen berikutnya. Keadaan semakin bertambah panas ketika muncul kehendak di luar MPR untuk membentuk Komisi Konstitusi independen.

Lalu, apa yang salah dengan kinerja *NonGovernment Organization* (NGO) atau Organisasi Non-Pemerintah (Ornop)?<sup>2</sup> Pernyataan keras sejumlah politikus bahwa Ornop hanya mementingkan dana bantuan luar negeri ketika menjalankan agenda-agendanya, terutama dalam usaha mendesak amandemen konstitusi lewat Komisi Konstitusi di luar MPR, ternyata kian menyudutkan peran Ornop dalam proses konsolidasi demo-

krasi di Indonesia. Sekalipun pernyataan itu tak berlanjut kepada tindakan yang lebih buruk berupa pelarangan atau intimidasi, jelas sekali bahwa hubungan Ornop sebagai bagian dari *civil society*<sup>3</sup> dengan politisi sebagai representasi *political community*, kian terancam putus. Sayangnya, sikap pemerintah seakan diwakili oleh sikap politisi, terbukti dari tiadanya dukungan berarti atas kinerja Ornop. Pemerintah mengambil keuntungan psikologis dari hubungan buruk Ornop dan politisi, yakni kian lemahnya posisi Ornop dalam mengkritisi tanggung jawab pemerintah dalam berbagai segi.

Keadaan ini kian ditunjang dengan tingkat independensi masing-masing komponen atas sumber-sumber pembiayaan,<sup>4</sup> terkait dengan transparansi dan akuntabilitas masing-masing. Ketika Ketua Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Demo-

<sup>3</sup> Mengenai pengertian *civil society*, baca Hall (1995). Secara umum, bagi Hall, *civil society* dilihat sebagai sikap penolakan terhadap despotisme (kelaliman), yang menyediakan ruang bagi kelompok-kelompok sosial untuk dapat *exist* dan bergerak.

<sup>4</sup> Masalah pembiayaan NGO ini bukan hanya terkait dengan "tuduhan" yang dilakukan politisi, melainkan juga terhubung dengan kepentingan yang dimainkan, baik oleh NGO itu maupun oleh lembaga donor. Sejumlah NGO kini mengalami krisis finansial, antara lain Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). NGO yang dikenal kritis ini, mengalami perpecahan, terutama akibat keterlibatan seorang pendiri dan Dewan Penasihatnya, Adnan Buyung Nasution, sebagai penasihat hukum petinggi-petinggi Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Munarman, seorang yang dikenal kritis, dipecat dari jabatan Kepala Divisi hak-hak Politik YLBHI pada tanggal 24 Mei 2002 atas sikapnya terhadap keterlibatan Buyung. Buyung kemudian mengundurkan diri sebagai penasihat hukum TNI.

<sup>2</sup> Setiawan (1996: 38) mendefinisikan NGO atau Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) sesuai dengan definisi Rajesh Tandon yang dikutipnya. Definisi itu adalah "NGO/Ornop perlu dilihat sebagai sebuah institusi publik yang terlibat dalam proses penguatan masyarakat sipil berhadapan dengan negara dan elite penguasa. Konseptualisasi ini dengan sendirinya menantang kecenderungan yang tumbuh belakangan untuk menyamakan *voluntary development* NGO's dengan sektor swasta (Bank Dunia, Reagan-Bush-Thatcherism yang melihat NGO sebagai bagian dari sektor swasta). Konsep ini mempertanyakan label Amerika terhadap NGO sebagai *Private Voluntary Organization* (PVO)".



krasi Indonesia (PDI) Perjuangan Roy BB Janis secara implisit menuduh Ornop mewakili kepentingan luar negeri,<sup>5</sup> karena dana-dananya berasal dari lembaga *funding* luar negeri, hal serupa juga terjadi pada pemerintah. Ritual Paris Club dan mekanisme hubungan dengan Dana Moneter Internasional (IMF) adalah bentuk dari ketergantungan pemerintah atas sumber-sumber utang luar negeri. Keberadaan wakil-wakil partai politik (parpol) dalam lembaga eksekutif, baik presiden-wakil presiden-menteri-gubernur-bupati-camat-lurah, menunjukkan bahwa parpol secara tidak langsung juga berkepentingan dengan dana-dana luar negeri. Artinya, serangan terhadap Ornop atas sumber-sumber dana luar negeri itu sesungguhnya setali tiga uang dengan sumber-sumber pembiayaan pemerintah dan parpol, sekalipun dalam bentuk perjanjian yang berbeda. Dana Ornop lebih banyak berupa hibah, sedangkan dana yang diperoleh pemerintah bersifat utang jangka panjang.

Serangan atas Ornop oleh politisi atas aspek sumber-sumber pembiayaan seakan membuka kotak pandora yang selama ini tertutup rapi. Kotak pandora itu secara garis besar menyangkut hu-

bungan berbagai komponen pemerintah dan Ornop di Indonesia dengan lembaga-lembaga di luar negeri, baik dalam tataran praktis menyangkut utang atau hibah, maupun dalam tataran ideologis berupa basis pengetahuan yang ingin diinternalisir dari lembaga atau negara pemberi dana ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kotak pandora itu sebetulnya tak perlu begitu berpengaruh menularkan banyak penyakit dalam hubungan antar-komponen di Indonesia, apabila sejak awal disadari bahwa saling ketergantungan (interdependensi) antarnegara merupakan sesuatu yang sulit ditolak, bahkan sejak Indonesia berdiri sebagai negara berdaulat penuh. Ketika Roy menyebut desakan amandemen konstitusi oleh Ornop merupakan "pelanggaran yang sangat berat terhadap prinsip-prinsip kedaulatan negara", sebaiknya Roy melihat lagi tentang bagaimana konstitusi pertama Indonesia lahir, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. UUD 1945 tidak akan pernah ada apabila Jepang tidak memberikan sedikit kebebasan dengan membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang juga berbahasa Jepang. Bahkan mesin tik nas- kah Proklamasi 17 Agustus 1945 yang digunakan Sayuti Melik juga pinjaman dari bala tentara Jepang. Apakah dengan demikian proklamasi dan konstitusi pertama Indonesia merupakan buah dari intervensi Jepang?

Perdebatan soal ini merupakan perdebatan klasik, yang sesungguhnya tak

---

<sup>5</sup> Pernyataan Roy ini dikeluarkan usai Rapat Pimpinan PDI Perjuangan. Roy juga menyesalkan adanya lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang dibiayai dengan dana luar negeri ikut campur dalam proses amandemen ini. Ia menyayangkan banyak pihak terbawa oleh arus ini. "Yang jelas ini merupakan pelanggaran yang sangat berat terhadap prinsip-prinsip kedaulatan negara kita. Ini yang kami sangat sayangkan", tegas Roy seraya menambahkan pihaknya memiliki data dan bukti-bukti mengenai keterlibatan LSM tersebut (*Kompas Cyber Media*, 16 April 2002.)



perlu lagi diutarakan dengan tingkat emosi tinggi. Keseluruhan sistem yang diadopsi oleh para pendiri republik berasal dari khasanah intelektual Barat dan Timur, yang kemudian coba disesuaikan dengan kebutuhan republik ketika itu. Tulisan-tulisan Bung Karno dan Bung Hatta di usia muda bahkan sangat menunjukkan keterpikatangannya dengan pemikiran yang tumbuh di luar negeri, termasuk dari Turki dan kekagumannya kepada Kemal Attaturk.<sup>6</sup> Sekalipun ada pakar-pakar dalam negeri yang menonjolkan kearifan tradisional Indonesia, seperti Prof. Dr. Mr. R. Soepomo, yang kemudian menghasilkan apa yang disebut sebagai konsep negara integralistik,<sup>7</sup> tetapi unsur itu pun sudah mengalami perpaduan yang amat harmonis dan hati-hati. Indonesia, dalam titik ini, meru-

---

<sup>6</sup> Soekarno dengan antusias membela pemikiran Kemal Attaturk dan gerakan Turki Muda lainnya dalam memisahkan agama dengan negara, antara lain dengan membaca lebih kurang 20 buku tentang Turki, di tengah kelangkaan buku di Bengkulu. Lihat Soekarno (1965: 403-445). Muhammad Hatta memuji Kemal Attaturk sebagai pujangga besar (Hatta, 1979: 322).

<sup>7</sup> Bagi Soepomo, setelah menguraikan pilihan penggunaan konsep pembentukan negara Jerman dan Jepang, yang disebutnya sesuai dengan adat ketimuran, "...semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan kawulo dan gusti yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai seseorang, golongan manusia dalam sesuatu masyarakat dan golongan-golongan lain dari masyarakat itu dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia seluruhnya dianggapnya mempunyai tempat dan kewajiban hidup (dharma) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditujukan kepada keseimbangan lahir dan bathin". Lihat Simandjuntak (1997: 88-90).

pakan mosaik yang dibangun dari berbagai khasanah pemikiran, ideologi, bahkan juga sumber-sumber pembiayaan alternatif antara lain lewat penyelundupan hasil-hasil bumi Indonesia ke Singapura untuk membeli persenjataan.

## KONSTITUSI DALAM SEJARAH DAN MITOS

Dibawanya perdebatan klasik dalam persoalan amandemen konstitusi, dan dalam memandang banyak sekali pola hubungan kontemporer antara Indonesia dengan luar negeri, menunjukkan situasi yang sungguh mengesankan atas pemahaman sejarah bangsa ini. Sejarah yang begitu mudah dipahami ternyata dimanipulasi demi kepentingan *leviathan* kekuasaan belaka, bahkan dengan amat sempurna diberi bumbu ideologi dan kepentingan hari ini. Anakronisme sempit yang justru menjadikan sejarah sebagai belenggu palsu kemanusiaan, dan bukan sebagai jembatan emas (*the golden bridge*) untuk mendapatkan kemerdekaan hakiki.

Dalam buku dengan judul asli *Denken over Geschiedenis*, yang menjadi naskah wajib mahasiswa pengambil mata kuliah Filsafat Sejarah, Ankersmit (1987) menguraikan secara panjang lebar beragam nilai tentang sejarah dan ilmu sejarah. Tugas teori sejarah, menurutnya, ialah menyusun kembali kepingan-kepingan mengenai masa silam sehingga kita dapat mengenali kembali wajahnya. Ankersmit mengutip Hegel bahwa kata sejarah pertama-tama dapat diperuntukkan bagi proses historis itu sendiri, baru kemudian bagi penulisan proses historis me-



nurut kaidah-kaidah ilmu sejarah. Lebih jauh, ketika seorang sejarawan menerima masa silam sebagaimana adanya, seorang filsuf sejarah spekulatif malah mencari *suatu struktur terdalam yang tersembunyi di dalam proses historis yang menerangkan, mengapa sejarah berlangsung demikian dan hanya dapat berlangsung begitu*. Sedangkan filsuf sejarah kritis meneliti sarana-sarana yang dipergunakan oleh seorang ahli sejarah dalam melukiskan masa silam dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan (Ankersmit, 1987: 1-12). Makanya, dalam buku Ankersmit, terdapat kaitan ilmu sejarah dengan psikologi (sejarah mentalitas-*psycho history*), sosiologi, ekonomi dan filsafat, bahkan juga penolakan pengkajian sejarah interdisipliner itu.

Sejarawan juga mengenal seorang "matematikus" sosial, Karl R. Popper. Buku Popper *The Poverty of Historicism* pertama kali terbit tahun 1961 (Popper, 1985: 1-4). Dalam pendahuluannya Popper menulis bahwa aliran yang setuju dengan penggunaan metode ilmu fisika di dalam ilmu sosial disebut sebagai golongan "pro-naturalistis" atau "positif", sedangkan aliran yang tidak menyetujui penggunaan metode ilmu fisika di dalam ilmu sosial adalah aliran "anti-naturalistis" atau "negatif". Lalu, Popper memperkenalkan sendiri titik temu kedua aliran itu yang ia sebut historisme. Bagi Popper, historisme adalah aliran yang beranggapan bahwa ilmu-ilmu sosial bertujuan untuk meramalkan perkembangan sejarah dengan cara menemukan "ritme" atau "pola", "hukum" atau *trend* yang menentukan jalannya sejarah. Historisme inilah yang lantas dikritisi sendiri oleh Popper.

Kini, sejarah Indonesia seakan mengalami proses ahistoris yang terus berkembang menjadi proses sistematis untuk menjadikan sejarah sebagai alat kekuasaan *an sich*. Uniknya lagi, pencibirian dan pencibiran sejarah itu dilakukan oleh kalangan pintar, bergelar Profesor yang tentu sudah ada Doktornya.<sup>8</sup> Selain itu, proses ini juga dilakukan oleh kalangan yang disebut sebagai pemimpin, lapisan elite bangsa ini, terutama yang kebetulan ada dalam struktur kekuasaan. Proses berulang yang terus terjadi ini semakin memiskinkan *collective memory* masyarakat untuk mengenal dua unsur sejarah: waktu (temporal) dan ruang (spasial). Sayangnya, sebagian besar sejarawan lebih suka untuk bertapa di perpustakaan pribadi dan ruang-ruang kuliah, kecuali beberapa penulis seperti Anhar Gonggong dan Asvi Warman Adam. Padahal, nasib sejarah dan ilmu sejarah kini seakan berada di ujung tanduk, karena kekuatan massa juga digunakan yang katanya demi kepentingan masa silam.

Kalau kita lihat selama 20 tahun pertama perjalanan pemerintahan Indonesia, terdapat banyak sekali "pelanggaran" terhadap UUD 1945 yang justru dilakukan oleh *the founding fathers*. Mereka

---

<sup>8</sup> Baca pernyataan Profesor Dr. Soedarto, anggota Fraksi Utusan Golongan, Panitia Ad Hoc I MPR dan anggota Gerakan Nurani Parlemen, ketika menolak desakan Koalisi Ornop untuk Amendemen Konstitusi. "Koalisi Ornop malah menginginkan adanya kontrak sosial baru, mereka tidak menghargai pendiri bangsa ini", ujar Soedarto. Atas alasan itu, FUG MPR sepakat mempertahankan lembaga MPR dan menolak Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (*Kompas Cyber Media*, 16 April 2002).



tidak menjadikan UUD 1945 sebagai kitab suci yang membelenggu cita-cita perjuangan bangsa. Baru tiga bulan berlalu, "pelanggaran pertama" sudah dimulai dengan keluarnya Maklumat No. X<sup>9</sup> Wakil Presiden Muhammad Hatta, tanggal 16 Oktober 1945. Kita simak isinya:

*"... Bahwa Komite Nasional Pusat sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislative dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan, dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat".<sup>10</sup>*

Keadaan ini menunjukkan bahwa UUD 1945 dibuat dalam keadaan terburu-

---

<sup>9</sup> Kelahiran Maklumat No. X ini juga penuh dengan keterburu-buruan. Baca penjelasan Hatta, "Oleh karena daftar urutan Maklumat Wakil Presiden tidak dibawa oleh Mr. Gafar, Sekretaris Negara, sementara urutannya itu tidak diisi, dibuatnya hanya Maklumat Wakil Presiden no. X dan nanti akan digantinya no. X itu dengan urutan yang sebenarnya... Oleh karena Maklumat Wakil Presiden no. X sudah dianggap oleh masyarakat sebagaimana adanya, Sekretaris Negara tidak dapat lagi mengganti nomor urutannya. Bertahun-tahun lamanya orang memandang Maklumat Wakil Presiden no. X itu sebagaimana adanya, sampai pada tingkat universitas" (Lihat Hatta (1979: 473).

<sup>10</sup> Anderson (1988: 201). Pembentukan Badan Pekerja KNP yang menempatkan Amir Syarifuddin dan Sutan Sjahrir sebagai formatur disebut oleh Anderson (1988: 202, catatan kaki 9) sebagai: "...itu hanyalah salah satu dari sekian banyak penyimpangan hukum dan perundang-undangan dalam situasi itu sehingga Amir, yang masih menjabat menteri penerangan dalam Kabinet Soekarno, bertindak sebagai salah seorang formatur untuk kepemimpinan KNIP pemberontak itu.

buru.<sup>11</sup> Kalau Maklumat No. X itu bisa disebut sebagai "pelanggaran", terhubung dengan pemberian hak legislatif MPR-DPR ke satu tangan, Komite Nasional Pusat (KNP), yang semula fungsinya hanya semacam pembantu atau penasihat Presiden. Pembentukan KNP sebagai legislatif, nasional dan daerah, sudah banyak diketahui sebagai strategi untuk menghadapi tentara Sekutu, Amerika dan Inggris, untuk menegaskan bahwa Indonesia bukan negara boneka buatan Jepang. Sistem fasistik-militeristik Jepang yang menihilkan demokrasi, ternyata di Indonesia tidak terjadi karena ada mekanisme *checks and balances*, eksekutif dan legislatif, sebagaimana juga diterapkan di negara-negara demokrasi Eropa dan Amerika. Keadaan ini menunjukkan betapa *the founding fathers* pun "terdesak" oleh kepentingan asing dalam membaca situasi dalam negeri Indonesia. Apakah dengan demikian kita bisa menyebutnya sebagai "intervensi" Amerika dan Inggris atas "pelanggaran" konstitusi pertama kita?

Sebagai UUD darurat, UUD 1945 telah acap kali menjadi sumber sengketa. Bahkan perkembangan situasi politik dalam negeri kemudian melahirkan dua UUD lagi, selama lima tahun, yaitu UUD Republik Indonesia Serikat dan UUD Sementara. Ketika usaha melahirkan UUD baru dilakukan oleh Dewan Konsti-

---

<sup>11</sup> Dalam memoarnya, Hatta hanya menulis satu setengah halaman sub judul "Lahirnya Pancasila dan UUD 1945". Bandingkan dengan ceritanya ketika bertemu pertama kali dengan Tan Malaka di Berlin, Jerman, yang ditulis dua setengah halaman. Periksa Hatta (1979: 136-139; 435-436).



tuante yang merupakan Hasil Pemilu 1955, setelah empat tahun (1955-1959), Soekarno langsung memberlakukan kembali UUD 1945 untuk mengatasi keadaan darurat berupa perpecahan pendapat di kalangan Dewan Konstituante yang sebetulnya sudah bekerja maksimal.<sup>12</sup> UUD 1945 sebagai UUD darurat digunakan mengatasi keadaan darurat, lantas kemudian kedaruratan itu dilegalformalkan selama Orde Lama dan Orde Baru (1959-1999) yang ironisnya juga atas nama masa silam: menegakkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Akibatnya, seluruh bangunan ketatanegaraan kita sebetulnya berada dalam kondisi darurat.

Dalam salah satu tulisannya, Anhar Gonggong menyebutkan bahwa sifat ketiga UUD itu adalah kesementaraan. Khusus untuk UUD 1945 disebutkan Anhar bersifat khas-unik yaitu adanya (kehendak) pemitosan, sehingga seakan-akan "tidak dapat disentuh", "dipersonifikasikan" sebagai sesuatu yang bernilai luhur dan memiliki nilai "magis". Pemitosan seperti itu dilakukan secara sistematis, yang pada akhirnya berkembang menjadi "kepercayaan", lewat sistem indoktrinasi. *Pertama*, indoktrinasi lewat Manipol USDEK (Manifesto Politik, UUD

1945, Sosialisme, Demokrasi Ekonomi, Kerakyatan) pada periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) yang dilakukan secara resmi dan dipimpin oleh Ruslan Abdulgani sebagai Wampa Khusus/Menteri Penerangan. *Kedua*, periode Demokrasi Pancasila,<sup>13</sup> lalu diteruskan dengan Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4) lewat lembaga BP-7 (Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan P-4) yang juga sempat dipimpin oleh Ruslan Abdulgani.<sup>14</sup> Tentu kedua tahap dan periode indoktrinasi ini berada dalam situasi yang jauh berbeda. Tahap pertama lebih pada kondisi negara yang sedang mengalami krisis di berbagai bidang kehidupan dan kenegaraan, terutama dalam usaha mendapatkan pengakuan dunia internasional dan menancapkan *national character building* dalam diri rakyat Indonesia. Sedangkan tahap kedua lebih terkait dengan upaya melanggengkan (personalisasi) kekuasaan rezim Soeharto, dengan kerangka Trilogi Pembangunan berupa stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan.

Kedaruratan, kesementaraan, dan pemitosan konstitusi itulah yang seakan te-

<sup>13</sup> Khususnya sejak tahun 1978 lewat Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978.

<sup>14</sup> Gonggong (2001: 22-23). Roeslan Abdulgani juga termasuk yang membeberkan "fakta" keterlibatan asing dalam usaha amandemen konstitusi yang dilakukan Ornop, sebagaimana penjelasan Roy BB Janis kepada wartawan. Partai pimpinan Megawati itu malahan mengaku mengantongi bukti dan data yang kuat. Ketua DPP PDI Perjuangan, Roy BB Janis, menjelaskan data itu diperoleh sesepuh partai yang duduk di Dewan Pertimbangan Pusat (Deperpu) PDIP, seperti Roeslan Abdul Gani, Abdul Madjid, Isnaeni, dan J.B. Da Costa. Mereka mengungkapkan di forum rapat rutin DPP PDIP. *Tempo Interaktif*, 16 April 2002.

<sup>12</sup> Sebagian besar partai menyetujui usulan kembali ke UUD 1945. Mayoritas yang menyetujui terdiri dari Partai Murba, IPKI yang berafiliasi dengan Angkatan Darat (keduanya menyatakan diri sebagai pelopor kembali ke UUD 1945), PSI, partai-partai besar dalam pemerintahan — PNI dan NU (keduanya menduduki tempat di Kabinet), PKI (pendukung Kabinet yang setia), dan partai-partai nasionalis kecil. Minoritas yang menolak terdiri dari Masyumi, partai-partai Islam kecil, Partai Buruh, dan Partai Katolik. Lihat Natsion (1995: 328-329).



rus mengandung dan mengalirkan magma perpecahan struktural dalam sistem ketatanegaraan kita yang sewaktu-waktu siap meledakkan seluruh batu bata dan bangunan kebangsaan. Siapa yang bisa menjamin apabila MPR tak mengkhianati cita-cita dan amanat penderitaan rakyat, terutama Utusan Daerah dan Utusan Golongan atau Fraksi TNI/Polri, akibat keberadaan mereka nyaris putus dengan konstituen politik? Sudahkah tepat menempatkan orang-orang yang bukan dari kalangan parpol dalam sebuah lembaga politik? Keberadaan Utusan Golongan, Utusan Daerah, juga unsur TNI/Polri di lembaga seperti MPR juga bagian dari upaya melanggengkan kondisi darurat yang terjadi ketika UUD 1945 dilahirkan. Sebagai negara yang "tiba-tiba" dituntut untuk segera lahir, di tengah *vacuum of power* akibat kekalahan Jepang oleh Sekutu, tentu seluruh potensi kekuatan bangsa harus diikutsertakan. Tetapi, ketika eksistensi negara di dunia internasional sudah tak bisa lagi diganggu-gugat, proses perbaikan terhadap konstitusi sangat diperlukan.

## ELITE DAN RAKYAT MENURUT PERBANDINGAN KONSTITUSI

Untuk itu, mutlak dilakukan perombakan terhadap lembaga-lembaga yang tidak begitu jelas eksistensinya, hanya kumpulan orang-orang yang menghabiskan anggaran negara, seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA)<sup>15</sup> dan MPR.

Ketika lembaga MPR sedemikian berkuasanya, atas nama kedaulatan rakyat yang digenggamnya, yang banyak terjadi adalah pelencengan kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan kekuasaan semata. Kita tahu bahwa MPR-lah yang telah memilih Presiden Soeharto sebanyak tujuh kali dalam setiap Sidang Umum. MPR juga yang mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang bertentangan dengan semangat demokrasi, dengan pola kediktatoran yang dibungkus atas nama Demokrasi Pancasila, dalam Siklus Lima Tahunan (SU MPR 1972 s/d SU MPR 1997).

Kalau kita membaca Konstitusi Vietnam,<sup>16</sup> akan terlihat ada sejumlah persamaan dengan MPR, sekalipun tidak sedikit perbedaannya. Bab VI Konstitusi Vietnam yang khusus mengatur tentang Majelis Nasional menggariskan hal-hal sebagai berikut:

Pasal 82: Majelis Nasional adalah badan/lembaga perwakilan rakyat tertinggi, kekuasaan negara tertinggi di Republik Sosialis Vietnam. Majelis Nasional adalah satu-satunya badan/lembaga yang dilengkapi dengan kekuasaan legislatif dan

---

dang mengadu ke Komnas HAM, tanggal 16 Maret 2002, menunjukkan betapa "keagungan" lembaga DPA tercemari oleh kepentingan pribadi. Lembaga DPA ini sudah saatnya direformasi, minimal diisi oleh orang-orang independen yang dari berbagai segi mendekati orang-orang yang hanya peduli pada nilai-nilai keagungan manusia dan rakyat. Kalau tidak, alternatif lain adalah dengan membubarkan lembaga ini mengingat fungsinya yang tak jelas, sejak dulu sampai sekarang.

<sup>15</sup> Keterlibatan seorang anggota DPA dalam memobilisasi organisasi Forum Betawi Rempug (FBR) yang melakukan penyerangan terhadap kelompok *Urban Poor Consortium* (UPC) yang se-

<sup>16</sup> Atmosudirdjo, et al. (1987). Konstitusi ini disahkan dengan suara bulat oleh Legislatur Keenam, Sidang Ketujuh, Majelis Nasional Republik Sosialis Vietnam dalam sidangnya tanggal 18 Desember 1980, pukul 15.25.



konstitusional. Majelis Nasional menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pokok masalah-masalah dalam dan luar negeri, sasaran-sasaran pembangunan ekonomi dan kultural, prinsip-prinsip dasar mengatur organisasi dan tugas-tugas aparatur negara, hubungan-hubungan sosial dan kegiatan warga negara. Majelis Nasional melaksanakan hak pengawasan tertinggi terhadap semua kegiatan negara.

Pasal 83: Majelis Nasional mempunyai kewajiban-kewajiban dan kekuasaan-kekuasaan sebagai berikut: (1) Menghapus/mencabut, mengesahkan dan mengubah konstitusi; (2) Membuat dan mengubah undang-undang; (3) Melaksanakan pengawasan tertinggi terhadap konstitusi dan undang-undang; (4) Menyetujui rencana-rencana negara dan meratifikasi implementasinya; (5) Menyetujui anggaran belanja negara dan meratifikasi implementasinya; (6) Menetapkan organisasi Majelis Nasional, Dewan Negara, Dewan Menteri-menteri, Dewan-dewan Rakyat, dan Komite-komite Rakyat, Pengadilan-pengadilan Rakyat dan Komisi Pengawas Rakyat; (7) Memilih dan memindahkan kepala-kepala dan wakil-wakil kepala dan anggota-anggota lain Dewan Negara, Ketua-ketua dan wakil-wakil ketua dan anggota-anggota lain Dewan Menteri-menteri, Kepala Pengadilan Rakyat pada Pengadilan Tinggi Rakyat, dan Kuasa Umum pada Komisi Pengawas Rakyat Tertinggi; (8) Memutuskan tentang pengangkatan atau pemberhentian menteri-menteri dan komisi-komisi negara; (9) Memeriksa laporan-laporan Dewan Negara, Dewan Menteri-menteri, Pengadilan Tinggi Rakyat dan Kuasa Umum Pengawas Rakyat Tinggi; (10) Menentukan,

mengubah atau menghapuskan pajak-pajak; (11) Membuat skets (rencana induk) batas-batas daerah propinsi dan kotamadya/kabupaten yang langsung berada dibawah kekuasaan pusat dan unit-unit administratif yang berhubungan/yang terkait; (12) Memberikan amnesti umum; (13) Menetapkan soal-soal perang dan damai; (14) Mendelegasikan tugas-tugas tertentu dan organ-organ negara kepada organisasi-organisasi sosial untuk pelaksanaannya; (15) Meratifikasi atau menghapuskan perjanjian-perjanjian internasional atas usul Dewan Negara. Majelis Nasional bisa melaksanakan kewajiban-kewajiban dan kekuasaan lain, apabila dianggap perlu.

Konstitusi Vietnam ini memperlihatkan percampuran antara tugas legislatif, eksekutif, bahkan yudikatif, dalam lembaga yang disebut Majelis Nasional. Di Indonesia, ketiga lembaga ini mengalami pembagian tugas, yaitu di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), DPA dan Kejaksaan Agung, serta lembaga MPR sendiri. Tetapi kewenangan pelaporan lembaga-lembaga tinggi negara dalam Sidang Tahunan dan Sidang Umum MPR, pengangkatan jabatan anggota DPR sekaligus anggota MPR, penempatan wakil-wakil organisasi atas nama utusan golongan, pengiriman utusan-utusan daerah yang dipilih oleh DPRD Tingkat I yang notabene berisi wakil-wakil parpol, pemberian kursi gratis untuk TNI/Polri sebesar 10 persen di DPRD Tingkat I dan II, menimbulkan kekaburan di balik makna pembagian tugas. Seringkali yang terjadi adalah kolaborasi perseorangan, dengan



berbagai posisi dan jabatan, dari elite-elite lembaga-lembaga negara dan organisasi kemasyarakatan lainnya yang diakui negara, ketimbang kolaborasi ke-lembagaan. Untuk ukuran jumlah penduduk saja, kolaborasi seperti ini sangat tidak seimbang, jika dibandingkan antara jumlah penduduk Indonesia dan keluasan wilayahnya, dengan jumlah penduduk dan luas wilayah Vietnam.<sup>17</sup> Kekaburan semacam inilah yang menyebabkan lembaga MPR perlu dihapuskan, atau minimal diperjelas fungsinya dan dibatasi kekuasaannya, sebagaimana juga dituntut dari lembaga kepresidenan.

Atau coba kita bandingkan dengan konstitusi Republik Federal Jerman, paling tidak dalam tata urutannya. Kita ikuti uraian Dr. Rainer Adam, *Resident Representative Friedrich Naumann Stiftung* berikut: "Apa yang istimewa dari Undang-Undang Dasar (Grundgesetz) Republik Federal Jerman yang disahkan tanggal 23 Mei 1949? Dengan tebal 100 halaman yang dibagi ke dalam 11 Bab

dan 94 pasal, konstitusi ini meletakkan fondasi dasar demokrasi Jerman. Hak-hak dasar warga negara (19 pasal) diletakkan di bagian awal, diikuti tentang negara dan lembaga-lembaganya seperti parlemen, pemerintah, peradilan, pelaksanaan hukum, pengaturan keadilan, pertahanan dan masalah keuangan publik... Konstitusi hanya dapat menetapkan standar-standar dan menyediakan kerangka hukum dan ketertiban. Ia tidak dapat diharapkan langsung menyelesaikan masalah spesifik.... Bab 1 dengan ke-19 pasalnya berisi pengaturan tentang hak-hak dasar warga negara. Di antaranya mencakup perlindungan terhadap martabat manusia; jaminan atas kebebasan pribadi, kesetaraan di hadapan hukum; kebebasan keyakinan (beragama), hati nurani dan kepercayaan; kebebasan mengeluarkan pendapat; kebebasan berkumpul dan bersekutu; kebebasan memiliki wilayah pribadi dan berpindah tempat; bebas memilih pekerjaan dan profesi; hak atas properti dan warisan; dan hak melakukan petisi" (Stiftung, 1999: 4).

Dalam aspek yang lebih jauh, terdapat dua jenis konstitusi. *Pertama*, konstitusi yang tidak memuat gagasan mengenai susunan sosial dan ekonomi masyarakat. Konstitusi itu, antara lain, konstitusi Amerika, Konstitusi Federal Jerman (sebelum bersatu dengan Republik Demokrasi Jerman), Konstitusi Swiss, Konstitusi Jepang, dan Konstitusi Singapura. *Kedua*, konstitusi yang selalu mencantumkan struktur sosial ekonomi masyarakat, yang banyak terdapat di negara-negara sosialis-komunis, seperti Konstitusi Eks Uni Soviet, Konstitusi Vietnam, Konstitusi Cekoslovakia (sebelum berpisah

<sup>17</sup> Menurut *World Development Indicators* dari *World Bank*, sampai 1999, Vietnam memiliki Jumlah Penduduk: 78,5 juta jiwa; Luas Daratan: 331.700 km<sup>2</sup>; Kepadatan Penduduk: 241,2 jiwa per km<sup>2</sup>; Pertumbuhan Penduduk: 1,3 persen; Angka Harapan Hidup (1999): 69 tahun; Jumlah Penduduk di Bawah Garis Kemiskinan Nasional (%): ..; Pendapatan per kapita: US\$390; PDB: US\$31,3 milyar. Lihat <http://www.worldbank.org/data/dataquery.html>. Sedangkan data CIA menyebutkan populasi Vietnam sebesar 79.939.014 (perkiraan Juli 2001), dengan struktur usia 0-14 tahun: 32,13 persen (laki-laki 13.266.585; perempuan 12.415.384); 15-64 tahun: 62,44 persen (laki-laki 24.357.343; perempuan 25.556.187); 65 tahun ke atas: 5,43 persen (laki-laki 1.722.094; perempuan 2.621.421) (perkiraan tahun 2001). Lihat: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/vn.html>.



menjadi Negara Ceko dan Negara Slovakia), Konstitusi Bulgaria, dan Konstitusi Syria. Khusus bagi konstitusi negara-negara benua Eropa, terdapat dua kelompok juga. *Pertama*, konstitusi politik (Perancis, Belanda, Belgia, Austria, Swiss, Cyprus, Yunani, Denmark, Finlandia, Islandia, Irlandia, Luxemburg, Monaco, dan Liechtenstein). *Kedua*, konstitusi ekonomi dan sosial (Uni Soviet, Bulgaria, Cekoslovakia, Albania, Italia, Byelorussia, dan Hongaria) (Asshiddiqie, 1994: 44-52).

Vietnam dan Jerman, keduanya sama-sama menderita akibat perang. Jumlah penduduknya pun hampir sama.<sup>18</sup> Bedanya, Jerman kalah dalam Perang Dunia II dari Amerika Serikat dan negara lain, sedangkan Vietnam berhasil mengusir tentara Amerika yang kala itu getol membendung penyebaran komunisme. Jerman mengadopsi sistem modernisme, termasuk sistem masyarakat dan negara liberal, sebaliknya Vietnam lebih menyukai sosialisme. Indonesia, terletak di antara keduanya, bahkan gabungan keduanya. Hampir semua *founding fathers and mothers* tertarik dengan ide-ide liberalisme dan sosialisme, sekalipun pada akhirnya memilih untuk berada di antara keduanya. Soekarno dan Muhammad Hatta, bisa berhasil dalam sejumlah hal menyikapinya, antara lain dengan meng-gagas Konferensi Asia Afrika di Bandung tahun 1955 untuk "mendayung di antara dua karang" yang pada akhirnya mem-

bentuk kelompok-kelompok negara Non Blok yang banyak membantu negara-negara yang sedang terjajah di Asia dan Afrika. Visi besar inilah yang kurang berhasil dijalankan generasi pasca Soekarno-Hatta, terutama di era Orde Baru-Soeharto. Akibatnya, Indonesia bukan saja mengalami keterpurukan hubungan antar-bangsa dan negara, malah terjerumus kepada lubang-lubang keserakahan yang bersumber dari institusi negara, seperti MPR.

Kecuali MPR bukan dipandang sebagai lembaga politik untuk memperdagangkan kekuasaan karena UUD 1945 hanya memberinya tiga kewenangan: (1) mengangkat dan memberhentikan presiden dan wakil presiden; (2) menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN); dan (3) Menetapkan Undang-Undang Dasar. Ketika anggota MPR, termasuk ketuanya, terus-menerus menempatkan kepentingan politik jangka pendek – misalnya dengan melakukan kritikan terhadap presiden, padahal ini tugas DPR – saat itu juga MPR telah keluar dari fungsi awalnya. Bahkan kedudukan Tap MPR sebagai sumber hukum ketatanegaraan kita juga perlu ditinjau, sebagaimana pernah disebut oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, dalam sebuah sesi diskusi di kelompok studi kelompok anak-anak muda di bilangan Jl. Proklamasi, Jakarta.

Selama 20 tahun pertama Indonesia, baik dalam bentuk Negara Kesatuan atau Negara Serikat (Federal), *the founding fathers* memberlakukan UUD 1945 dengan sangat fleksibel. Kenapa tak terjadi bubarnya negara? Keadaan ini banyak ditunjang dengan keberadaan orang-orang-

<sup>18</sup> Penduduk Jerman, menurut estimasi tahun 1996, berjumlah 83.536.115 jiwa dengan kepadatan penduduk 234 orang per km<sup>2</sup>. Lihat <http://www.freegk.com/worldatlas/germany.php>.



nya yang seluruhnya pejuang. Sedarurat apapun konstitusi kita, apabila dijalankan oleh orang-orang yang punya kepedulian, akan banyak menutupi kelemahan konstitusi itu. *Man make the system, but is not made by the system.* Dalam pandangan Taufik Abdullah, sejarah ketatanegaraan Indonesia sudah menunjukkan ada kelemahan pada UUD 1945. Menurut Taufik, UUD 1945 dibahas dan disahkan oleh orang-orang idealis, yang berpolitik karena panggilan. Mereka adalah orang-orang yang belum pernah berkuasa. Dari kacamata politik, mereka seperti orang-orang yang tidak berdosa. "Saya menyebut mereka *age of innocent*, jadi suatu zaman dari orang-orang tidak berdosa", katanya. Rumusan dari UUD yang disiapkan oleh orang-orang yang tidak berdosa tersebut, adalah sebuah UUD yang sepenuhnya mempercayakan kepada manusia. Dalam kaitan itu pula, tokoh-tokoh yang menyiapkan UUD 1945 selalu berprasangka bahwa manusia-manusia yang memilih profesi sebagai politis adalah baik (Bernas, 20 Mei 2002).

Mestinya kita resah melihat begitu mudahnya *the founding fathers* dan sejarah dibawa-bawa dalam urusan masa kini. Sejarah juga tak dilihat sebagai sejarah *an sich*, melainkan dilekatkan demi kepentingan masa kini yang kebanyakan bukan ditujukan bagi kepentingan bangsa secara keseluruhan, berupa harkat dan martabat rakyat Indonesia, melainkan untuk melanggengkan kekuasaan. Kepentingan sempit demi kekuasaan telah menularkan banyak penyakit dalam tubuh kebangsaan kita. Padahal ketika *the founding fathers and the founding mothers* masih hidup, mereka sangat menghormati

proses amandemen, bahkan perubahan konstitusi, apalagi di tengah luapan demokratisasi yang ditujukan demi kesejahteraan rakyat. Mereka saja melakukan banyak perubahan dan "pelanggaran" atas konstitusi, dan bahkan menggantinya, mengapa generasi sekarang tidak boleh melakukannya? Pemilihan anggota DPR yang direncanakan bulan Januari 1946 juga tidak berhasil dilaksanakan, malahan baru sembilan tahun kemudian, mengingat gentingnya situasi.

Adanya kalangan yang menolak melanjutkan amandemen keempat UUD 1945 dengan mengatasnamakan sejarah dan *the founding fathers* justru menunjukkan ketidak-pahaman atas perjalanan sejarah bangsa ini, dan riwayat hidup pendiri republik. Atau mungkin mereka mengerti dengan sangat baik, tetapi kepentingan kelompok menutupi kepentingan negara. Upaya penjungkir-balikan sejarah ini bahkan dapat dinilai sebagai pandangan picik yang menegasikan perkembangan pengetahuan warga negara, dan seluruh catatan dan dokumen yang sudah tertorehkan dalam sejarah konstitusi dan sejarah ketatanegaraan kita. Bahkan ketika jenis informasi begitu minimnya di masa lalu – ingat betapa lamanya TVRI (Televisi Republik Indonesia) dan RRI (Radio Republik Indonesia) menjadi organ tunggal informasi – *the founding fathers* kita tidak melakukan upaya disinformasi yang berakibat negatif bagi warga negara. Ketika seluruh proses kedururan itu terjadi, informasinya menyebar dengan cepat lewat kawat dan tenaga kurir dari pemuda revolusioner yang sebagian besar bodoh, miskin, dan hanya memiliki semangat dengan mem-



pertaruhkan keluarga dan masa depan mereka.<sup>19</sup> Keadaan ini menandakan betapa pedulinya *the founding fathers* untuk melakukan pendidikan politik bagi warga negara, dan memberi hak warga negara mengetahui apa yang dikerjakan oleh pimpinan negara. Idealnya, ketika masyarakat telah berkembang dengan tingkat kecerdasan yang makin baik, paling tidak di tataran kemampuan membaca dan menulis, para pemimpin kita juga semakin cerdas dan pandai dalam membangun isu-isu publik. Bukan malah sebaliknya.

## KONSOLIDASI REFORMASI KONSTITUSI

Mari kita berefleksi dalam arus transisi ini. Ketika reformasi lahir dan lantas memaksa Soeharto berhenti dari jabatannya, proses konsolidasi demokrasi dimulai. Bertubi-tubi karya beragam cendekiawan, akademisi, baik lewat tulisan di koran, makalah ilmiah, atau buku-

<sup>19</sup> Menarik sekali catatan Anderson (1988: 139) berikut ini. "Imbauan Soekarno melalui radio (untuk mendukung kemerdekaan) dengan cepat diperkuat oleh mengalirnya telegram, panggilan telepon, kurir-kurir pemuda keluar Jakarta. Pada hari-hari akhir Agustus dan hari-hari awal September, komite-komite nasional bermunculan di setiap kota, dan sering bahkan di desa-desa. Dalam beberapa hal komite-komite nasional itu dilahirkan dari mayatnya Sangikai (dewan-dewan karesidenan) dari zaman pendudukan Jepang. Di tempat lain, mereka dibentuk dari tokoh-tokoh Hokokai dan Barisan Pelopor. Di berbagai tempat keanggotaan mereka hampir seluruhnya dibuat dari apa adanya, dengan ditarik dari kelompok-kelompok orang terkemuka setempat, sering dengan tambahan dari beberapa pemuda aktivis. Akan tetapi, pada umumnya peran utama dimainkan oleh para anggota dari pergerakan sebelum perang, terutama sektor non-Islamnya".

buku, tampil dalam wacana publik. Banjir informasi tentang konsolidasi demokrasi ini bahkan diikuti dengan serangkaian penelitian, pelatihan, debat publik, sampai fasilitas kunjungan sementara atau lama keluar negeri untuk belajar atau studi perbandingan. Pelbagai kalangan mengikutinya, mulai dari pemerintah, parlemen, Ornop, sampai perseorangan.

Tetapi yang kemudian terjadi justru sebaliknya, proses konsolidasi demokrasi tak berjalan sempurna. Yang muncul adalah pembalikan demi pembalikan logika demokrasi. Demokrasi menjadi bungkus untuk menutupi ambisi pribadi dan kelompok. Penolakan rencana amandemen konstitusi adalah contoh, begitu juga keinginan mempertahankan utusan golongan dan utusan daerah dalam MPR, bahkan keinginan untuk tetap mempertahankan MPR sebagai lembaga pengambil keputusan tertinggi sebagai cerminan kedaulatan rakyat.

Keadaan ini memunculkan frustrasi di berbagai tataran kelas menengah dan rakyat. Tingkat kepedulian terhadap parpol yang semakin lemah, sebagaimana *pooling Kompas* (8 April 2002) menunjukkan bahwa institusi demokrasi paling depan itu bakal kehilangan basis kepercayaan masyarakat. Sebagian besar dari kekecewaan terhadap parpol itu justru akibat perilaku politisi sendiri yang demi ambisi ke arah kekuasaan dan kekayaan, justru semakin tak peduli pada predikat mereka sebagai politisi. Politik tak dilihat sebagai medium pencerahan masyarakat, juga sebagai salah satu alat untuk melepaskan masyarakat dari keterpurukan peradaban, pengangguran, kemiskinan,



kebodohan, dan beragam sisi negatif Indonesia sekarang.

Sikap politisi itu seolah menunjukkan sebuah episode sejarah Islam di Spanyol, ketika Tariq bin Ziyad membakar perahunya di Qordova. Kalau Tariq membakar perahu agar prajuritnya lebih terfokus untuk berjuang, kelakuan politisi sekarang justru agar perahu itu tak bisa digunakan orang lain, katakanlah lapisan politisi baru yang mungkin lebih tinggi kepeduliannya pada masyarakat. Ini menunjukkan betapa rendahnya pemahaman politisi terhadap institusi demokrasi, antara lain parpol. Sikap ini berbeda dengan yang ditunjukkan Bung Hatta yang mundur dari sisi Bung Karno, yang banyak dinilai sebagai usaha menyelamatkan parpol dari ambisi pribadi. Jejak Hatta ini juga diikuti oleh segelintir orang, baik atas alasan kekecewaan, atau alasan pribadi lainnya.<sup>20</sup>

Begitu juga yang terjadi di tataran yang lain. Sebagai contoh soal amandemen konstitusi. Konstitusi dipandang melebihi kitab-kitab suci.<sup>21</sup> Padahal, menarik

<sup>20</sup> Fenomena pengunduran diri dari parpol, dari DPR/D, atau lebih luas perpecahan parpol melanda hampir seluruh parpol besar. Di PDIP tercatat Sophan Sophiaan dan Dimyati Hartono (Membentuk PITA). Di PAN tercatat Faisal H. Basri, Bara Hasibuan, Aryf Arriman, dan 13 orang rekannya. Di PBB tercatat Hartono Mardjono (membentuk Partai Islam Indonesia), Fadli Zon, dkk. Di PKB tercatat Matori Abdul Djalil dan empat rekannya di DPR. Di PPP tercatat Zainuddin MZ dkk. yang membentuk PPP Reformasi. Di Partai Golkar tercatat peringatan kepada Mochyar Yara dan AA. Baramuli. Di Partai Bhinneka Tunggal Ika terjadi dua kepengurusan (ganda).

<sup>21</sup> Hal ini merupakan pengakuan seorang Manggala BP-7 Pusat dalam Penataran P-4 Pola 144 Jam yang penulis ikuti yang juga diikuti oleh

untuk mengikuti pandangan Thomas Jefferson, seorang Bapak Bangsa Amerika: "Ada orang yang melihat konstitusi dengan semacam penghormatan terhadap barang suci, menganggap konstitusi itu sebagai peti penyimpan Undang-Undang Yahudi (*ark of the covenant*), terlampau keramat untuk disentuh. Mereka menganggap orang di abad yang lalu mempunyai kearifan yang melebihi manusia biasa, dan mengira bahwa apa yang telah mereka lakukan tidak bisa diaman-demen... Aku memang tidak menganjurkan untuk sering-sering dan gegabah mengubah undang-undang dan konstitusi... Akan tetapi aku tahu juga bahwa undang-undang dan lembaga harus bergandengan tangan dengan kemajuan pemikiran manusia... Kalau ada penemuan baru, ada pengungkapan kebenaran yang baru, dan perilaku serta pendapat berubah sesuai dengan perubahan keadaan, maka lembaga-lembaga harus maju pula seiring dengan waktu" (Toffler, 1990). Demi menghormati kemajuan pemikiran manusia dan pengungkapan kebenaran baru, konstitusi harus diubah. Mengubah konstitusi adalah bagian terpenting dalam tahapan membangun Indonesia baru yang jauh lebih menghormati manusia dan kemanusiaan. Diperlukan lebih dari sekadar perdebatan kon-

jutaan orang Indonesia lainnya. *State of mind* semacam inilah yang kemudian membawa sakralisasi atas konstitusi, melebihi sakralisasi atas pentingnya gerak manusia dalam konstitusi. Prof. Dr. Nazaruddin Sjamsuddin, misalnya, yang kini menjadi Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam riwayat hidupnya tercatat sebagai Penatar Tingkat Nasional/Manggala BP7 Pusat tahun (1996-1999) dan Deputy Pengkajian dan Pengembangan BP-7 Pusat tahun (1997-1999). Lihat <http://www.cetro.or.id/kpu/profiles/nazaruddin.html>.



septual berupa konsolidasi kalangan reformis untuk melakukan perubahan atau amandemen UUD 1945, baik di kalangan parpol, Ornop, akademisi, dengan sentuhan tinggi yang melibatkan masyarakat, terutama yang hidup di wilayah marginal.

## EMPAT PARAMETER EVALUASI KEPARTAIAN

Kedudukan parpol menjadi penting dalam proses amandemen konstitusi, mengingat parpol adalah temuan terpenting dalam demokrasi langsung atau semi langsung. Kegagalan kalangan parpol dalam Dewan Konstituante, sesuai dengan lingkup zamannya, perlu dijadikan pelajaran agar tak terulang lagi. **Keledai saja tak akan terantuk pada batu yang sama.** Mengingat pentingnya parpol, setelah empat tahun lengsernya Soeharto pada tanggal 21 Mei 2002, perlu dilakukan evaluasi menyeluruh atas kinerja parpol. Evaluasi itu bukan hanya menyangkut sumbangsih politisi terhadap usaha mengeluarkan Indonesia dari krisis multi-dimensi dan multi-level, melainkan kontribusi mereka terhadap keberlangsungan tatanan politik, juga komitmen melakukan amandemen konstitusi. Setidaknya terdapat sejumlah parameter.

*Pertama*, satunya kata dengan perbuatan. Parameter ini menyangkut usaha mati-matian kalangan reformis untuk melakukan konsolidasi reformasi dan demokrasi lewat institusionalisasi politik, juga lewat amandemen konstitusi untuk merumuskan jalur baru perubahan komitmen kenegaraan yang lebih adil dan beradab. Politik bukan lagi cerminan dari

ambisi perseorangan, atau refleksi dari perseteruan antarelite politik, atau adu cerdas antarkelompok politik aliran dan politik etnik, melainkan lebih pada hubungan lembaga-lembaga demokrasi. Lalu, ketika lembaga-lembaga demokrasi berhasil dibenahi, dengan membuat peraturan yang *rigid*, parameter selanjutnya adalah apakah perbuatan politisi itu sesuai dengan peraturan yang mereka sepakati sendiri.

*Kedua*, dekatnya masalah politik elite dengan masalah rakyat. Parameter ini mensyaratkan kepedulian politisi atas permasalahan rakyat, dan sebaliknya kepedulian rakyat atas nasib mereka yang diperdagangkan kalangan politisi di pasar politik, guna memperoleh dukungan dalam Pemilu 2004. Apabila masalah politisi hanya sebatas masalah perseorangan, menyangkut perseteruan di tingkat elite, pertanda politik telah mengalami alienasi dari realitas kehidupan masyarakat. Yang terjadi bukan hanya pengebirian politik yang bukan lagi sebagai mekanisme adiluhung untuk membela "Amanat Penderitaan Rakyat", melainkan marginalisasi penderitaan rakyat demi kesejahteraan dan kesenangan politisi.

*Ketiga*, pilihan visi masa lalu, atau masa kini dan masa depan. Parameter ini lebih menunjukkan diferensiasi visi kalangan politisi. Keadaan ini berlangsung sepanjang sejarah, antara kaum kolaborator melawan kaum republikan/revolusioner, antara kubu konservatif dengan kubu progresif, antara kubu fundamentalis dengan kubu moderat, antara orientasi pusat atau daerah, atau yang paling bertahan selama 30 tahun lebih: kubu



Orde Baru dengan Orde Lama. Pilihan ini menjadi penting, mengingat kebanyakan kasus yang mencuat ke permukaan, lantas terpendam lagi dalam bran-kas politik, menyangkut pertarungan antara elite dari masalah-masalah masa lalu demi kepentingan kakek-nenek moyang, dengan memberi porsi sedikit kepada masalah-masalah masa kini demi kepentingan anak-cucu-cicit. Apakah politik telah cukup berperan untuk melahirkan nilai-nilai, pemikiran, juga lapisan politisi baru, atau semata-mata hanya mengulang-ulang tayangan lama?

Keempat, penguasaan atas rakyat atau pembebasan rakyat. Parameter ini lebih bersifat umum, apakah politik semakin menguasai rakyat hingga rakyat tak lagi bisa bergerak, ataukah politik memberi peluang kepada rakyat untuk membebaskan dirinya dari himpitan beban hidup dan beban krisis. Bila yang terjadi adalah penguasaan, tak salah kalau politik Indonesia dapat dinilai sebagai kelanjutan politik negara-negara kolonial yang telah menjajahnya berabad-abad. Penjajahnya pergi, tetapi instrumen politik, bahkan instrumen negara, tinggal dipakai oleh orang-orang "asli" dengan kepentingan yang sama, bahkan lebih buruk, dari rezim kolonial. Tetapi apabila yang terjadi pembebasan rakyat, politik bukan lagi sesuatu yang menakutkan, menggelisahkan bahkan memualkan, melainkan politik benar-benar bekerja dalam kerangka dari, oleh dan untuk rakyat.

Masing-masing kita tentu bisa memberikan penilaian. Dari sekian banyak komentar, atau hasil jajak pendapat, juga

dari berbagai kalimat di seminar sampai *mailing list* di internet, yang kini terjadi adalah semakin mengemukanya politik yang bukan-bukan: bukan demi rakyat, bukan demi penghapusan korupsi, bukan demi masa depan, bahkan bukan demi kepentingan politik itu sendiri. Politik semakin terlihat sebagai pemenuhan ego perseorangan. Beberapa situs muncul di internet yang berisi informasi, dialog, bahkan visi seorang tokoh politik yang sudah banyak sekali dikenal. Juga ada situs nama seseorang yang menjabat orang kepercayaan seorang figur sentral sebuah parpol besar.<sup>22</sup> Sementara, program partainya terpendam di lemari pakaian. Politik menjual orang, dan bukan menjual program dan kepedulian ini, semakin mengemuka dalam empat tahun ini. Sementara, rakyat semakin mengalami titik jenuh atas politik dan demokrasi.

Biasanya, konsolidasi demokrasi dinilai lewat dua Pemilu pasca rezim otoriter. Untuk Indonesia, keadaan ini ditambah dengan melakukan konsolidasi di

<sup>22</sup> Tercatat ada situs [www.e-amienrais.com](http://www.e-amienrais.com), [www.laksamana.net](http://www.laksamana.net), [www.megaforpresident.org/](http://www.megaforpresident.org/). Ketika pro-kontra Gus Dur menguat, terdapat sejumlah situs yang menyatakan oposisinya, antara lain: [www.antigusdur.homestead.com/](http://www.antigusdur.homestead.com/) dan [www.anti-pkb.or.id](http://www.anti-pkb.or.id). Di samping itu terdapat situs resmi dan tidak resmi partai: [www.ppp.or.id](http://www.ppp.or.id), [www.parsendi.or.id](http://www.parsendi.or.id) (Partai Seni dan Dagelan Indonesia), [www.cintadamai.org](http://www.cintadamai.org) (Partai Cinta Damai), [www.pdkb.or.id](http://www.pdkb.or.id) (Partai Demokrasi Kasih Bangsa), <http://dpp-pni.tripod.com> (Dewan Pimpinan Pusat Partai Nasional Indonesia), [www.keadilan.or.id](http://www.keadilan.or.id) (Partai Keadilan), [www.pbb.or.id/](http://www.pbb.or.id/), <http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/6678/> (Partai Amanat Nasional), <http://www.geocities.com/CapitolHill/4120/parti.html> (Partai Reformasi Tionghoa Indonesia), [www.pudi.or.id](http://www.pudi.or.id) (Partai Uni Demokrasi Indonesia).



kalangan reformis, atau tepatnya konsolidasi reformasi. Herannya, keadaan kini bertambah runyam mengingat pembusukan negara telah menular ke kalangan kelompok Ornop.<sup>23</sup> Padahal Pemilu 2004 adalah babak kedua yang menentukan hitam-putihnya demokrasi negeri ini. Juga proses amandemen konstitusi yang kini sedang berjalan. Idealnya, siapapun yang menang atau kalah, akan berakibat berlainan: keharuan dan kesedihan. Yang tak diharapkan adalah keharuan dan kekalahan itu tak sesuai dengan keinginan penonton, saking brutalnya pertarungan. Titik jenuh demokrasi yang mencapai titik didih maksimal yang meledakkan sendi-sendi vital demokrasi. Mungkin yang terjadi adalah kerusuhan, sebagaimana banyak terjadi dalam dunia sepakbola negeri ini.

## URGENSI DEPERSONALISASI PARTAI POLITIK

Dalam tataran parpol, kekecewaan terhadap kinerja parpol kian gencar ditunjukkan, akibat belum bekerjanya dengan baik keseluruhan sistem demokrasi yang sudah ada dan yang hendak dibangun. Padahal parpol adalah gerbang pertama dalam demokrasi yang sudah terlembagakan. Kalau rakyat sebagai pe-

milih hanya berperan sekali dalam lima tahun dalam Pemilihan Umum, parpol bekerja dalam lima tahun. Parpol juga punya peran dalam melakukan reformasi konstitusi, terlepas dari baik-buruknya kinerjanya. Ketidakpedulian atas parpol justru bisa berakibat fatal, berupa lemahnya kontrol masyarakat, atau dikendalikannya parpol demi kepentingan parpol dan elite parpol semata. Ketika masyarakat sudah sampai pada kesimpulan; "Kami tak butuh partai, tetapi butuh pekerjaan dan makan!" justru akan membuat parpol terputus dari akar masanya. Idealnya tuntutan yang keluar adalah: "Kami butuh parpol yang peduli pada nasib kami!"

Sedangkan di kalangan parpol sendiri, terjadi beragam fenomena ketergantungan kepada figur, bukan kepada massa. Ditolaknya rencana pengunduran diri Amien Rais oleh DPW dan DPP PAN menunjukkan itu. Keadaan itu juga terjadi di tubuh parpol lain, ketergantungan PPP kepada Hamzah Haz, PPP Reformasi kepada Zainuddin MZ, PDI Perjuangan kepada Megawati, PBB kepada Yusril Ihza Mahendra, atau PKB kepada Abdurahman Wahid. Ditambah dengan keinginan yang pernah diungkapkan oleh Akbar Tandjung untuk memimpin Partai Golkar dari penjara, makin tertutuplah upaya pengkaderan kepemimpinan di kalangan parpol kita. Keterpurukan Indonesia yang bersumber dari konflik politik, di tengah arus deras demokratisasi, dalam banyak aspek dipengaruhi oleh ketergantungan kepada elite politik. *Trickle-down effect* yang sempat menjadi *trade mark* perkembangan ekonomi Orde Baru, kini masuk ke arena

<sup>23</sup> Lihat Saidi (2002). Baca juga Said (2002). Menurut Said, perlu definisi baru atas kepahlawanan. "Di zaman serba tertutup dan otoriter, boleh jadi kepahlawanan memang harus dibuktikan dengan keberanian berteriak dan kemampuan melakukan pembongkaran-pembongkaran. Tetapi, ketika otoritarian itu sudah tumbang, kebekuan sudah cair menjadi kebebasan, apakah masih tepat mengidentikkan peran kepahlawanan dengan (semata-mata) perlawanan?"



politik. Konstituen politik hanya menikmati tetesan-tetesan dan ampas-ampas dari perasan yang dilakukan elite politik atas apapun, terutama pemaknaan atas dunia dan kehidupan manusia. Hingar-bingar politik sedikit sekali meluaskan ruang kosong bagi dinamisme masyarakat. Uniknya, pemaknaan atas dunia dan kehidupan manusia itu dilakukan tanpa kejelasan aturan. Elite Indonesia terkenal tidak suka diikat oleh satu aturan main, sebaliknya lebih suka membuat aturan main untuk mengikat warga negara. Itulah sebabnya terlalu sering perseteruan politik dilakukan atau diselesaikan lewat pembentukan kaukus-kaukus politik, dan bukan di lembaga resmi seperti di DPR dan MPR.

Dalam soal rangkap jabatan, misalnya, semestinya tanggung jawab utama penyelenggara negara bukan lagi kepada parpol, melainkan kepada negara dan warga negara, tanpa adanya perbedaan perlakuan. Negara adalah domain publik, sedangkan parpol bisa jadi domain kepentingan sektarian berdasarkan ideologi parpol dan masih digunakannya politik aliran sebagai alat untuk merebut konstituen. Untuk itulah terasa sulit untuk menuntut agar pimpinan parpol melepaskan jabatannya di parpol apabila sudah menjadi bagian dari penyelenggara negara. Padahal sikap ini pantas dikedepankan, di tengah keringnya inisiatif dari penyelenggara negara lainnya untuk memisahkan kepentingan parpol dengan kepentingan negara. Alangkah manisnya apabila setiap penyelenggara negara tak lagi menjadikan parpol sebagai sandaran kepentingan kelompok, di tengah kepentingan negara.

Parpol hanyalah satu alat untuk menyalurkan kepentingan warga negara yang termaktub dalam piagam perjuangan atau *platform* parpol itu. Di luar *platform* itu, walaupun ada langkah-langkah politik yang sulit diduga, 'seluruhnya diarahkan kepada upaya untuk memperjuangkan *platform*. Kalau ada yang melenceng, letaknya hanyalah sebagai bagian manuver politik untuk memenangkan kepentingan jangka pendek.

Persoalan terbesar parpol kita bukanlah pada krisis kepercayaan di masyarakat, melainkan lebih pada persoalan internal berupa ketaat-asasan kepada *platform*, manajemen kepartaian, sumber pendanaan alternatif, *money politics*, kesetiaan kepada materi kampanye, juga garis ideologis parpol. Sampai kini, parpol tersendat dalam melakukan kaderisasi, pembangunan mekanisme demokratis internal, juga tingkat profesionalisme dalam manajemen kepartaian. Kepentingan figur partai seolah berada di atas kepentingan parpol secara keseluruhan. Hanya sedikit parpol yang bisa bertahan, pasca menyeberang atau meninggalnya figur panutannya. Partai Masyumi yang sempat besar dalam Pemilu 1955, kini hanya tinggal kenangan, setelah figur seperti M. Natsir meninggal dunia.

Dari keadaan ini, sangat dituntut otonomi parpol, baik terhadap figur pimpinannya, maupun dari segi kewenangan antarcabang dan wilayah. Idealnya, antara cabang atau wilayah dengan DPP tak bisa saling melakukan intervensi kebijakan, mengingat berbedanya kemampuan dan tantangan tiap cabang dan



wilayah. Begitu juga dalam hak *recall* yang ingin dihidupkan kembali, mestinya kewenangan itu bukan berada di tangan pimpinan pusat, melainkan dari tempat pemilihan anggota legislatif itu. Kewenangan DPP hanyalah sebatas memberikan persetujuan administratif, kecuali memang untuk anggota legislatif yang melakukan aksi kriminal yang tentunya juga berhubungan dengan institusi yudikatif dan kepolisian. Selain itu dengan munculnya otonomi daerah, eksistensi parpol lokal semakin relevan. Parpol lokal ini akan sangat berguna bagi penyaluran aspirasi kedaerahan yang kurang dilirik elite partai di Jakarta. Ini pun dengan catatan penting, yakni apabila parpol gagal mengangkat persoalan yang terjadi di daerah dan semata-mata hanya menghegemoni konstituen di daerah demi kepentingan elite semata.

Banyak terjadi pimpinan wilayah dan daerah parpol sebetulnya hanya mewakili dirinya sendiri, atau kelompok kepentingannya sendiri, ketika mengambil keputusan penting. Malahan, berdasarkan pengalaman, pimpinan wilayah atau daerah parpol ini sering sekali melakukan aksi "lompat pagar" apabila ada parpol baru yang terlihat prospektif atau mempunyai dukungan dana yang kuat. Dalam beberapa kasus, aksi "lompat pagar" itu banyak terjadi ketika akan menghadiri event kongres, atau ketika memperebutkan nomor urut dalam daftar calon legislatif. Yang paling banyak terjadi menjelang Pemilu 1999, agar fungsionaris yang "lompat pagar" itu menjadi caleg nomor urut satu di parpol lain yang jumlahnya *berjibun*. Yang lebih mengejutkan, terdapat fung-

sionaris parpol ganda yang tak melepaskan kartu keanggotaannya dalam parpol berbeda. Tidaklah mengejutkan apabila kesetiaan politik fungsionaris parpol begitu lemahnya. Ada kalanya mereka hanya kalangan penyusup yang sedang menunggu kesempatan untuk melakukan penggembosan atau memperjuangkan mobilitas vertikal demi kepentingan pribadi semata.

Persoalan-persoalan internal kepartaian inilah yang kurang merebak ke permukaan, mengingat dominannya pemberitaan soal figur pimpinan parpol, manuver politik sesaat, juga dominannya persoalan nasional menjadi wacana yang dimainkan elite politik, ketimbang pembenahan parpol dan persoalan di tingkat lokal. Padahal di Amerika sendiri kalangan pemilihnya termasuk konservatif. Boleh dipastikan, keluarga Partai Demokrat akan sulit pindah menjadi keluarga Partai Republik, selama bergegenerasi-generasi. Dalam kampanye pemilihan presiden Amerika, seringkali konsentrasi lebih diarahkan kepada massa cair dari migran pendatang, seperti Hispanik, keturunan Asia, Afrika atau Arab. Kalangan pemilih Islam juga dipastikan akan makin mewarnai perpolitikan di Amerika.

Dari uraian itu, sangat terlihat tentang perlunya pembenahan parpol, terutama otonomi parpol dan pembentukan parpol lokal. Rancangan UU Politik baru tidak menjamin keberadaan parpol lokal ini yang menandakan RUU itu sangat *national heavy*. Syarat-syarat pendirian parpol dalam RUU Parpol hanya menguntungkan parpol-parpol be-



sar yang terbukti gagal mengemban amanat penderitaan rakyat. Selain itu, dalam parpol di luar aliran *mainstream*, sangat diperlukan desentralisasi kewenangan, baik dalam pengambilan keputusan, atau dalam membuat *platform* berdasarkan kepentingan wilayah dan daerah, serta dalam melakukan *recruitment* dan kaderisasi, lengkap dengan profesionalisasi pengelolaan arsip dan dokumen. Dengan begitu, melihat berbagai kontroversi menyangkut figur parpol selama empat tahun terakhir ini, terlihat sekali betapa belum jelasnya arah pembangunan kepartaian kita. Padahal, dengan membentuk parpol lokal atau mendesentralisasikan kewenangan DPP parpol, usaha melakukan amandemen konstitusi akan sedikit banyak dipengaruhi oleh kepentingan rakyat di daerah. Bukan sebaliknya, amandemen konstitusi lebih diarahkan untuk kepentingan elite parpol, terbukti dengan sekian banyak polemik tentang pemilihan presiden secara langsung atau hak-hak politik TNI/Polri. Amandemen pertama, kedua, dan ketiga UUD 1945 juga sarat dengan rumusan-rumusan menyangkut pembagian kekuasaan di kalangan penyelenggara negara, dengan meminimalisir kepentingan warga negara.

#### ALIANSI SUBSTANSIAL DAN PROSEDURAL ELITE DAN RAKYAT

Ketika amandemen konstitusi lebih bersifat pada prosedur amandemen, ketimbang substansi amandemen, pengalaman politik rakyat semakin miskin untuk melihat apakah masalah-masalah mereka diperbincangkan atau diperdebat-

kan dengan hangat oleh anggota parpol dan aktivis Ornop, atau hanya kegemaran dalam memainkan silat-silat kata atas nama demokrasi. Apapun prosedurnya, penting sekali mengetahui apakah isi hati politisi dan aktivis Ornop sama dan sebangun dengan rakyat yang diatasnamakan. Untuk itulah, perlu dibangun aliansi yang lebih bersifat substansial, ketimbang prosedural. Sebab, apapun pilihan prosedurnya, apakah lewat Komisi Konstitusi atau lewat MPR, lebih banyak menyangkut masalah elite, ketimbang masalah rakyat yang kian tenggelam ke dasar samudera kemiskinan dan kebodohan. Bagaimana bisa kepentingan elite, katakanlah 700 orang di MPR, ditambah dengan katakanlah 1.000 orang aktivis ORNOP,<sup>24</sup> akade-

<sup>24</sup>Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru terdiri dari: Aliansi Jurnalis Independen (AJI-Jakarta), Bali Corruption Watch (BCW-Denpasar), Bina Desa (Jakarta), Bina Swadaya (Jakarta), CEDRAS, CETRO (Jakarta), ELSAM (Jakarta), FIK ORNOP Sulsel (Makassar), Forum LSM DIY (Yogyakarta), Forum Rektor YPSDM, GANDI, HUMA, ICEL (Jakarta), ICW (Jakarta), IMLPC, INSE, INFID (Jakarta), JKFM Wonosobo, Kalyanamitra (Jakarta), KIPP Banten (Serang), Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (Jakarta), Konsorsium LSM untuk Pemberdayaan Rakyat Kalimantan Barat (Pontianak), kontraS (Jakarta), KPI Jatim (Surabaya), KPI Semarang, KRHN (Jakarta), LBH APIK (Jakarta), LBH Bandung, LBH Jakarta, LBH Manado, LBH-R, LBH Semarang, LBH Surabaya, LBH Yogyakarta, LeIP, Masyarakat Transparansi Indonesia (Jakarta), PBHI (Jakarta), PBHI Yogyakarta, PMKRI, Perserikatan OWA, Polling Centre Makassar, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (Jakarta), PSPPI, PUSSBIK, RMI Bogor, Serikat Petani Pasundan (Bandung), Solidamor (Jakarta), Solidaritas Perempuan (Jakarta), SPEKTRA Surabaya, WALHI Jakarta, WALHI Jateng, WALHI Jatim, WALHI Yogyakarta, WALHI Sumbar, YAPIM Malang, YAPPIKA (Jakarta), YLBHI (Jakarta), YLP2S, YLWD Surabaya. Keanggotaannya bertambah dari wakil akademisi perorangan. 50 organisasi yang terlibat itu berpusat di Jakarta, Yogya-



misi, atau pejabat pemerintah, bisa mengalahkan kepentingan rakyat Indonesia yang kian bertambah jumlahnya, mencapai 216 juta jiwa (*Kompas*, 4 Juni 2002). Semakin cepat amandemen konstitusi dilakukan, semakin cepat proses demokratisasi politik berubah kepada pelaksanaan pasal-pasal yang tercantum dalam UUD itu, dan semakin dituntut program kerja penyelenggara negara, parpol, Ornop atau elemen *civil society* yang lebih aplikatif, terukur, dan terinci. Jangan sampai pola komunikasi yang dibangun antara parpol dan Ornop semakin mengkristal ke dalam apa yang disebut oleh Oetomo (2002) berupa "Ruang komunikasi publik menjadi *scizoprenik* ketika hubungan antara penanda dan petanda, atau antara penanda dan penanda terganggu, yakni ketika keterkaitan atau hubungan rantai pertandaan tak lagi 'nyambung'".

Manajemen komunikasi politik yang terbangun selama ini relatif sepi dari upaya saling membangun kepercayaan, baik secara vertikal antara elite dengan publik, maupun secara horisontal di kalangan elite sendiri atau antarelemen masyarakat, terutama yang menjadi pendukung parpol. Itulah sebabnya, ketika elite berseteru, masyarakat menindaklanjutinya. Berbagai distorsi informasi pun terbangun, dengan semakin maraknya penggunaan spanduk di berbagai penjuru jalan. "Rakyat tak butuh amandemen UUD 1945, rakyat butuh makan!" sebagaimana bunyi spanduk-spanduk

yang bertebaran di jalanan Jakarta; menunjukkan terjadinya simplifikasi permasalahan, baik untuk urusan "rakyat", "amandemen", "UUD 1945", atau masalah yang terkait dengan "makan". Padahal, dari rangkaian kalimat itu saja, terlihat sekali adanya jarak dengan apa yang sesungguhnya terjadi, dengan ditunjukkan oleh jarang hadirnya gerakan-gerakan yang mengatasnamakan rakyat yang bersifat massif, atau bahkan simbolis, untuk menuntut makanan dari elite politik, baik di tingkat nasional, maupun lokal. Spanduk-spanduk itu, sebagaimana spanduk-spanduk lainnya yang begitu mudah mengumbar kata dan kalimat,<sup>25</sup> sungguh terasa kosong.

Perlunya aliansi yang bersifat substansial kian dibutuhkan, untuk melakukan amandemen konstitusi, juga mengontrol jalannya pendidikan politik agar tak melebar ke mana-mana. Ketika proses perumusan UUD 1945 bersifat elitis, lalu membawa sejumlah persoalan di kemudian hari, dibutuhkan amandemen atau bahkan Konstitusi Baru yang lebih mengikat rakyat kebanyakan, dengan cara yang populis. Hal inilah yang

---

<sup>25</sup> Perhatikan judul-judul spanduk berikut: "Ente Jual Ane Beli" (dalam kasus kedatangan Pasukan Berani Mati Abdurrahman Wahid), "Damai Itu Indah" (ini spanduk lama, ditengarai milik TNI), "Komando Bela Mbak Mega: Menyakiti Mbak Mega Berarti Menyakiti Putra-putri Bangsa" (Komando Bela Mbak Mega, semula hanya Komando Bela Mega, merupakan organisasi yang punya sekretariat persis di depan kantor DPP PDI Perjuangan, Jalan Lenteng Agung Jakarta Selatan), "Ayo, Jihad Melawan Narkoba" (spanduk ini milik Pemda DKI, dan juga diisi oleh iklan-iklan perusahaan, termasuk Bank Mandiri). Sampai kini memang belum ada penelitian khusus yang menyangkut peran spanduk dalam komunikasi massa.



jarang dikerjakan selama proses amandemen berlangsung, mulai dari amandemen pertama sampai ketiga, dan mungkin juga akan berlangsung terus sampai amandemen keempat yang ditengarai tidak akan terjadi (Indrayana, 2002). Reformasi konstitusi, apapun taruhannya, perlu dilepaskan dari kepentingan elite. Kegagalan Soeharto dan Habibie untuk mereduksi makna reformasi dari yang bersifat populis menjadi elitis, dengan membentuk semacam Presidium Reformasi Nasional, mestinya menjadi pelajaran berharga. Sekalipun mendapatkan pengabsahan lewat Keputusan Presiden RI BJ. Habibie No. 18/1999 tentang Pembentukan Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, Kepres ini mengalami jalan buntu ketika pemaknaan atas reformasi dan masyarakat madani masih bersifat *top down*.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Kepres No. 18/1999 ini menunjukkan wilayah abu-abu dalam transisi politik. Ini mungkin tahap pertama penggabungan kekuatan intelegensia dengan kekuatan politik. Terdapat 98 tokoh politik, intelektual, dan usahawan yang duduk dalam lembaga ini; yaitu Abdul Hadi WM; Aburizal Bakrie; Adi Sasono; Agus Dwiyanto; Akbar Tanjung; Albert Hasibuan; Ali Alatas; Anah Suhaenah; Andi Mattalatta; Anwar Nasution; Arief Rahman; Arifin Tarigan; Bachtiar Effendi; Bambang Subianto; Basri Hasanuddin; Budiono; Darmin Nasution; Dewi Fortuna Anwar; Didik J. Rachbini; Didin S. Damanhuri; Erman Rajagukguk; Fachry Ali; Fahri Gaffar; Fasli Jalal; Feisal Tanjung; Franz Magnis-Suseno; Fuadi Rasyid; Ginarijar Kartasasmita; Gunawan Hadisusilo; Gunawan Soemodiningrat; HAS Natabaya; H. Hartono Mardjono; Hafid Abas; Harijono Djodjodihardjo; Harkristuti Harkrisnowo; Hartarto; Haryono Suyono; Hasjim Djalal; Hidayat Syarief; Husen Adiwisatra; Husni Rohim; Ichlasul Amal; Ikrar Nusa Bhakti; Iman Taufik; Indria Samego; Iskandar Alisjahbana; JE. Habibie; James T. Riady; Jimly Asshiddiqie; Johan S. Syahperi; Karni Ilyas; Lambock V. Nahattands; Laode M. Kamaluddin; Lobby Loeqman;

Elemen yang paling banyak ditinggalkan dalam proses amandemen konstitusi ini adalah elemen kaum muda, padahal kaum mudalah yang paling berkepentingan dengan konstitusi. Bagaimana kaum muda bisa menerjemahkan isi konstitusi, apabila tak banyak yang terlibat dalam prosesnya, tak banyak yang mengerti arti di balik susunan kata, ayat dan pasal? Keadaan kaum muda sekarang jauh lebih rapuh dari keterlibatan kaum muda era revolusi kemerdekaan. Dalam pembukaan buku hariannya di penjara rezim Soekarno, Sutan Sjahrir menulis pada tanggal 3 Juni 1963, 39 tahun silam: "Kenangan-kenanganku berpaling dan terbang pu-

---

M. Dawam Rahardjo; M. Ryaas Rasyid; M. Yudo-paripurno; Makmur Makka; Malik Fadjar; Martiono Hadiano; Marwah Daud Ibrahim; Miftah Thoha; Muladi; Mustafa Edwin Nasution; Mustopadidjaja AR; Nana Sutresna; Nazaruddin Sjam-suddin; Nurcholish Madjid; Palgunadi Tatit Setyawan; Rahardi Ramelan; Ridwan Sani; Saafroedin Bahar; Said Zaenal Abidin; Santhi L. Poespo-soetjipto; Sapta Nirwandar; Sarwan Hamid; Sayidiman Suryohadiprodo; Siti Prigandari Adiwoso; Sjafri Sairin; Soedibyo Rahardjo; Soefjan Tsauri; Soegeng Sarjadi; Soemarjato Kayatmo; Sofian Effendi; Sofyan A. Djalil; Solichin; Son Diamar; Susilo Bambang Yudhoyono; Taufik Abdullah; Theo F. Toemion; Umar Anggara Jenie; Umar Juoro; W. Pratiknya; Winarno Zain; Wiranto; Yusril Ihza Mahendra; Yuswandi A. Temenggung; Zuhail. Adapun jabatan mereka adalah Dewan Penasihat, Tim Pelaksana, Kelompok Reformasi Ekonomi, Kelompok Reformasi Tekno Industri, Kelompok Reformasi Politik, Kelompok Reformasi Kelembagaan, Kelompok Reformasi Sosial Budaya, Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan, dan Kelompok Reformasi Pendidikan dan Sumber Daya Manusia. Hal ini menambah panjang daftar ketiadaan komponen *civil society* sebagai kelompok oposisi atau *pressure groups*, dan memiskinkan kinerja *civil society* berikutnya. Ketika sebagian besar komponen *civil society* memutuskan ikut terjun dalam Pemilu 1999, kedigdayaan *civil society* mengering.



lang, ke anak-anakku, yang kuharapkan lebih berbahagia di masa depan daripada aku. Aku berharap mereka tumbuh menjadi manusia yang mulia ("edel"), yakni jujur, terus terang, mempunyai kasih sayang terhadap manusia lain dan tidak sombong karena pangkat atau kehormatan. Tentu juga aku berharap supaya otak mereka juga tajam, lebih tajam dan lebih terlatih daripada aku, tetapi, apa yang kukatakan di atas paling baik dapat diringkaskan dengan perkataan yang paling penting yakni mulia ("edel") (Mrazek, 1996: 844).

Dari uraian Sjahrir itu terlihat bahwa harapan tertinggi dirinya terhadap kaum muda, anak-anaknya, adalah kemuliaan. Kalau memang demikian, ketika konstitusi begitu berperan dalam menentukan hidup manusia Indonesia, khususnya kaum mudanya, yang diperlukan adalah konstitusi yang bersifat mulia, konstitusi yang menjunjung tinggi kemuliaan manusia, sekaligus konstitusi yang dihasilkan oleh manusia-manusia mulia, serta ditujukan kepada manusia-manusia mulia. Tentu harapan ini terlalu berlebihan, mengingat persentase jumlah politisi yang berkiprah selama Orde Baru jauh lebih banyak ketimbang politisi baru. Kalaupun terdapat sedikit politisi baru, perilaku kemuliaan diri dan bangsanya jarang sekali ditunjukkan. Hal ini makin menambah panjang daftar pesimisme atas keberlangsungan peri kehidupan yang lebih baik di masa kini, atau di masa datang, maksimal sampai Pemilu 2004 digelar.

Usaha serius juga belum berjalan ke berbagai kota di daerah, mengingat baru 13 kota yang menjadi tempat

kegiatan Koalisi Ornop, termasuk kota utama seperti Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Bandung dan Makassar. Makanya arus deras dukungan dan penolakan amandemen konstitusi dari daerah belum begitu maksimal, dan permainan spanduk hanya terpusat di lima kota utama itu. Padahal, terdapat banyak organisasi sejenis Ornop yang berkembang di hampir seluruh kota dan kabupaten di Indonesia yang mungkin juga amat peduli dengan amandemen konstitusi yang bersifat *bottom up*. Diperlukan kerja lebih keras dari kalangan Ornop untuk meluaskan aliansinya, agar jangan sampai elitisme politik dan elitisme Ornop terus menjadi penghalang bagi ikut sertanya unsur pemain baru.

Unsur yang belum banyak terlibat juga kalangan perguruan tinggi, serta organisasi kemasyarakatan. Padahal keduanya masih dalam cakupan *civil society*. Kalangan perguruan tinggi dikenal punya pengaruh alternatif dalam perjalanan sejarah Indonesia. Sedangkan organisasi kemasyarakatan dipastikan juga mempunyai kepedulian terhadap isi amandemen konstitusi. Sejauh ini yang banyak terlibat dari kalangan akademisi adalah yang berlatar belakang ilmu hukum. Padahal, konstitusi juga bukan hanya menyangkut ilmu hukum, tetapi bahkan juga menyangkut kebudayaan (Haberle, 1999: 42-70) dan kemanusiaan universal. Artinya, sejauh perjuangan Koalisi Ornop masih berpusat di kalangan terbatas, juga di wilayah kerja yang terbatas, akan sulit berharap kata "rakyat" bisa ikut dibawa-bawa. Apalagi untuk meraih dukungan luas. Dari berbagai pengalaman pembuatan konsti-



tusi baru, seperti di Thailand dan Filipina, memang inisiatif elite reformis lebih dominan. Tetapi bukan berarti kesadaran masyarakat juga kurang, mengingat basis-basis penguatan dan pemberdayaan masyarakat sudah sedemikian luasnya, sehingga bisa menyuarakan aspirasi independen di luar partai politik.

Untuk itu, ketika aliansi substansial dan sekaligus prosedural dibentuk untuk melakukan amandemen konstitusi, tidak bisa tidak, kalau penonjolan kemuliaan manusia semakin penting. Dari sinilah, dituntut kerendahan hati dari kalangan penyelenggara negara untuk memberi ruang yang semakin lebar kepada elemen masyarakat di luar partai, daerah, atau golongan mereka, agar terlibat dalam proyek "pemuliaan manusia Indonesia" ini. Adalah hak rakyat yang dijamin oleh UUD 1945 untuk mengajukan pendapat. Tak bisa proses amandemen konstitusi dimonopoli sendiri, karena hanya akan membawa bangsa ini mengalami politik rabun jauh, karena sangat jarang memandang ke depan. Begitupun, diperlukan kesungguhan hati kalangan Ornop untuk melibatkan, mengundang, mempengaruhi dan membicarakan pentingnya amandemen konstitusi dengan kalangan yang lebih luas, dengan prioritas kalangan muda, perguruan tinggi dan organisasi kemasyarakatan, agar dualisme elitisme penyelenggara negara dan koalisi Ornop hapus. Harus semakin banyak pintu masuk dan pintu keluar yang dibangun agar rumah konstitusi tak terkesan angker dan hanya menjadi tempat semi kalangan "negarawan". Elitisme pembuatan UUD 1945, dengan me-

ngundang elite-elite daerah ke dalam BPUPKI yang kalau bisa masuk ke kategori *local informal leader*, telah menunjukkan betapa daruratnya konstitusi yang dihasilkan. Bisa juga disebut, di luar penyelenggara negara awal, orang seperti Sutan Sjahrir (yang memilih masuk KNP dan Kabinet), Tan Malaka (yang memilih menjadi kekuatan oposisi radikal), dan lain-lainnya termasuk juga ke dalam kategori *civil society* klasik Indonesia.

**HAK-HAK DASAR PEMULIAAN MANUSIA DALAM KONSTITUSI<sup>27</sup>**

Untuk konstitusi, perlu terus-menerus diupayakan perubahan yang sesuai dengan perkembangan dan tuntutan jaman. Kita perlu memiliki UUD yang dapat memenuhi tuntutan utama masyarakat:

- Kedamaian, yang muncul dari rasa takut terhadap kematian akibat tindak kekerasan, ketidakamanan secara umum, teror dan ancaman perang saudara, dan perpecahan. Pengalaman kontemporer dari berbagai kasus konflik antara ras, suku, agama dan teror bom di beberapa kota yang sampai kini belum terpecahkan kasusnya. Selama ini, kedamaian adalah frase yang hilang dalam wilayah negara merdeka. Bahkan ketakutan bukan hanya bersumber dari kelompok-kelompok yang berasal di luar institusi negara, atau bahaya serbuan negara lain, tetapi lebih banyak berasal dari institusi (penyelenggaraan) negara.

<sup>27</sup> Bagian ini berdasarkan masukan dari Aan Effendi, anggota Yayasan Harkat Bangsa (YHB), Jakarta.



- Kebebasan, keinginan untuk diwujudkan hak-hak kebebasan individu, hak menentukan nasib sendiri yang muncul dari rasa takut terhadap teror negara, paksaan negara agar warga negara menjadi penurut. Konsekuensinya adalah dijaminnya hak-hak dasar serta hak asasi manusia yang tidak dapat diganggu gugat di dalam UUD, sebagaimana juga tergambarkan dalam deklarasi hak-hak asasi manusia universal. Kebebasan (*free will*) adalah esensi terpenting dari eksistensi manusia, bahkan merupakan hak yang diberikan oleh Allah SWT ketika manusia lahir. Kebebasan, harus mendapatkan batasan yang tajam dan jelas dalam konstitusi untuk membedakannya dengan dominasi, hegemoni, juga keterpaksaan, mulai dari tingkat religius, filsafat, ideologi, teori, sampai pada praksisnya.
- Persamaan, yang muncul dari rasa takut terhadap perbudakan, ketidakadilan, diskriminasi dan bertujuan untuk ditegakkannya persamaan hak, kebebasan yang sama bagi semua orang, dan hak untuk turut menentukan haluan dari negara lewat mekanisme politik yang demokratis, individual dan tanpa paksaan. Konsekuensinya adalah ditegakkannya negara hukum dan demokrasi politik, kalau perlu dengan tingkat pengakuan tertentu kepada hukum adat/ulayat dan demokrasi di tingkat lokal/daerah, serta penghormatan kepada *indigenous people* sebagaimana juga sudah tersurat dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945.
- Persaudaraan, yang muncul dari rasa takut terhadap diskriminasi sosial dan kemiskinan material dan bertujuan untuk memperbaiki keadaan material/ekonomi, serta menjamin adanya peluang yang sama bagi semua orang. Konsekuensinya adalah bentuk negara sosial, berupa pengakuan hak-hak sosial dan ekonomi. Ini dapat terkait dengan peran negara, prinsip negara minimal, tanpa mengabaikan peran sosial negara, terutama terhadap warga yang perlu mendapatkan perlindungan, seperti orang tua, orang cacat, atau pengangguran. Perlu dikembangkan suatu sistem jaminan sosial yang komprehensif, agar tidak terjadi ketimpangan yang tajam seperti yang terjadi selama ini. Di sisi lain perlu dipikirkan mengenai keuangan negara, APBN, utang luar negeri dan lain-lain secara lebih mendalam, baik dengan melakukan studi perbandingan dengan negara-negara lain, atau lewat jajak pendapat dan penelitian serius di berbagai daerah. Birokrasi yang selama ini dianggap sebagai parasit dan menghabiskan keuangan negara perlu dimodernisir atau dirasionalisasi sehingga ramping (jumlah birokrasi yang kurang lebih 4 juta pegawai negeri dengan gaji rendah, sering menjadi penghambat kelancaran dunia usaha maupun kepentingan lain masyarakat).
- Lingkungan hidup, yang muncul dari rasa takut terhadap ancaman hancurnya alam dan kehidupan umat manusia dan keinginan untuk menciptakan keseimbangan ekologi, serta cara hidup yang ramah terhadap lingkungan.



Konsekuensinya adalah perlindungan keragaman hayati, lingkungan dan kehidupan. Harus terus diusahakan untuk menjadikan lingkungan hidup bukan sebagai warisan masa lalu, melainkan titipan generasi masa datang. Dengan keanekaragaman kekayaan alam yang dimiliki Indonesia, dan eksploitasi yang berlebihan selama ini demi kepentingan segelintir warga negara, terbuka kemungkinan untuk menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang hormat akan alam dan lingkungan. Sebagai unsur yang sulit untuk diperbaiki, alam harus menempati posisi tinggi setelah manusia, termasuk penghormatan terhadap makhluk hidup (hayati dan hewan) yang hidup dari alam.

- Budaya, yang muncul dari ketakutan akibat alienasi budaya lain yang jauh lebih banyak pengikutnya. Budaya adalah aspek yang kian membutuhkan hak-haknya untuk dipertahankan, dilestarikan, dikembangkan, disesuaikan, dan bukan dimusnahkan demi tujuan-tujuan pembangunan, misalnya. Budaya adalah hakikat tertinggi pencapaian manusia dalam menata diri, pikiran, dan lingkungannya. Budaya juga bisa merupakan tradisi masa lalu, benda-benda budaya, bangunan kuno, kekhasan musik dan tarian, atau segala sesuatu yang merupakan *belief system* yang hidup di tengah masyarakat majemuk. Dominasi budaya tertentu wajib dihilangkan, termasuk dalam simbol-simbol kenegaraan.
- Bentuk negara. Tuntutan terhadap bentuk baru negara yang menjamin adanya pemerataan perkembangan ekonomi dan sosial, berupa negara fede-

ral yang muncul akibat kegagalan negara kesatuan yang sentralistik harus diikuti oleh penjabarannya dan pengukuhannya dalam UUD. Pengembangan wacana negara federal setidaknya bisa dilakukan dalam hitungan puluhan tahun, agar terdapat usaha terus-menerus dari bentuk negara kesatuan untuk memperbaiki diri, agar tak lagi menjadi kurungan bagi masyarakat majemuk hingga menghilangkan eksistensi diri.

Tuntutan untuk melakukan perubahan UUD, diturunkan dari nilai-nilai dasar itu. Kebebasan, keadilan sosial, dan solidaritas itu bisa juga diturunkan dari nilai-nilai agama dan nilai-nilai filsafat yang berkembang selama ini di masyarakat.

**TENTANG NEGARA FEDERAL DEMOKRATIS**

Satu pertanyaan dan kenyataan penting dalam amandemen konstitusi dalam kaitannya dengan pelebaran makna dan ruang demokrasi menyangkut bentuk negara. Sudah banyak diketahui bahwa bentuk negara kesatuan dalam kebhinnekaan mengalami *bias* kepentingan ketika pemaknaan atau interpretasi konstitusi dimonopoli oleh elemen-elemen penyelenggara negara, baik presiden, DPR atau MPR. Semakin terlihat bahwa negara mengalami proses individualisasi bahkan egosentrisme ketika hegemoni mayoritas elite menguasai seluruh dimensi struktural negara. Untuk itu, semakin terbuka peluang untuk menyiapkan bentuk negara baru, dengan terlebih dulu melakukan evaluasi menyeluruh atas gagalnya model ne-



gara Orde Lama dan Orde Baru. Salah satunya adalah mengintensifkan kembali diskusi tentang bentuk negara federal.

Diskursus federalisme mengemuka ketika reformasi memasuki tahap kedua, yaitu ketika kekuatan-kekuatan reformis mengkonsolidasikan diri untuk membentuk pemerintahan baru setelah berhasil menumbangkan Soeharto. PAN bahkan memasukkan persoalan federalisme ini dalam *platform*-nya dengan mengatakan bahwa PAN terbuka dalam mendiskusikan wacana federalisme, sekalipun kemudian menghilangkannya dalam kongres Yogyakarta tahun 2000 setelah PAN kalah dalam Pemilu 1999. Padahal PAN belum sampai pada keinginan membentuk negara federal, karena begitu derasnya kritikan kepada konsep federalisme ini waktu itu. Banyak yang menyinalir bahwa lemahnya dukungan terhadap PAN dalam Pemilu 1999, khususnya di Jawa, salah satunya adalah akibat isu federalisme ini. Masyarakat Jawa agaknya alergi dengan konsep negara federal karena merasa *resources*-nya terbatas, sedangkan jumlah penduduknya mayoritas. Suatu anggapan yang mungkin agak berlebihan. Begitupun sebaliknya, PAN mendapat dukungan secara merata di luar Jawa bisa jadi karena mendukung konsepsi ini.

Saat itu justru diskursus federalisme ini makin mengemuka dan didukung oleh pimpinan parpol, kaum cendekiawan, mahasiswa, dan terutama oleh daerah-daerah yang bergolak. Tetapi yang agak mengecewakan adalah belum terdapat usaha yang maksimal untuk mengkaji secara menyeluruh konsep federalisme ini. Pro-kontra yang terjadi selama

ini baru seputar perlu atau tidaknya Indonesia menjadi negara federal. *Polling Tempo* edisi *online*, misalnya, menghasilkan penolakan masyarakat terhadap keinginan membentuk negara federal (49,08 persen), menerimanya (48 persen), dan bahkan belum mengambil sikap akibat ketidak tahuan (2,2 persen) dengan jumlah responden (sampai 2 Desember 1999) sebanyak 1.294 orang pengguna internet. Perdebatan itu belum meluas kepada alternatif konsep federalisme yang disesuaikan dengan kultur masyarakat Indonesia.

Menurut Mill (1960: 366) keinginan untuk membentuk negara federal disebabkan oleh kebutuhan untuk mencegah peperangan di antara negara-negara yang membentuknya, dan untuk mencegah agresi (militer) dari negara-negara adidaya. Mungkin itulah alasan yang paling "primitif" sekaligus paling rasional untuk zamannya. Di Indonesia wacana federalisme dikemukakan sebagai alternatif untuk mencegah disintegrasi bangsa dan sekaligus sebagai sistem yang (dianggap) tepat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat secara merata. Model negara kesatuan dituding gagal membawa ke arah kesejahteraan bangsa. Ketakutan yang paling mengemuka adalah terpecahnya Indonesia ke dalam bentuk negara-negara kecil, seperti yang terjadi di bekas negara Uni Soviet dan Yugoslavia.

Sejumlah pertanyaan akhirnya mencuat akibat argumentasi di atas. Bagi pihak yang menentang konsep federalisme sebagai wahana pencapaian kesejahteraan rakyat tersedia sejumlah argumentasi balik, misalnya kegagalan India menerapkan konsep federal, dibandingkan dengan keberhasilan Jerman dan



Amerika. Juga tersedia argumen dasar tentang konsep federalisme sebagai solusi atas kegagalan bentuk negara kesatuan, yaitu paradoksnya antara konsep negara federal dan konsep negara persatuan di sejumlah negara yang menerapkannya, seperti India yang menjunjung tinggi stratifikasi sosial berdasarkan kasta, Malaysia yang berbentuk konfederasi kerajaan, dan Australia yang mengikatkan diri kepada Ratu Inggris.

Negara federal, dalam hal ini, justru membutuhkan: (1) pemerintahan yang kuat; dan/atau (2) masyarakat yang berpendidikan tinggi; atau (3) minimal masyarakat rasional. Tingkat pendapatan per kapita dalam skala nasional tidak begitu berpengaruh, sebaliknya kepastian politik lebih terjamin, terutama dalam hubungannya dengan kelompok minoritas (agama, suku, atau imigran). Untuk kesimpulan terakhir ini, rujukannya adalah Amerika yang dianggap kampiun negara federal, tetapi (sering) dilupakan proses historis pembentukan rakyat, budaya, karakter, sampai pada nilai-nilai dasar rakyat Amerika. Penentuan hasil akhir pemilu Amerika tahun 2000 justru diputuskan oleh UU Negara Bagian Florida.

Sekalipun begitu, federalisme memang bukan jaminan bagi kedamaian, atau apapun harapan yang lainnya. Federalisme hanyalah alat untuk mencapai negara kesejahteraan (*welfare state*) dengan cara memilah-milahnya berdasarkan kebutuhan masyarakat majemuk dan plural. Sebagaimana studi yang dilakukan oleh Bermeo (2002: 108), tidak pernah terdapat keberhasilan kekerasan gerakan separatis di dalam negara demokrasi federal. Sebaliknya yang terjadi di negara-ne-

gara unitarian (kesatuan). Senjata yang dimiliki militer jarang sekali diarahkan untuk menembaki aspirasi apapun di kalangan warga negara di negara federal, termasuk dalam negara Uni Soviet sebelum bubar tahun 1989. Soviet memang akhirnya pecah menjadi sejumlah negara, terutama menjadi negara-negara muslim mengingat Uni Soviet memiliki lebih dari 50 juta warga muslim. Tetapi negara-negara yang membentuk menjadi negara-negara di Asia Tengah itu dulunya ketika bergabung dengan Uni Soviet adalah akibat ekspansi dan kolonisasi Soviet. Justru setelah pecah, negara-negara di Asia Tengah bekas Uni Soviet kini tenggelam dalam bentuk baru kediktatoran (*Far Eastern Economic Review*, 9 Mei 2002).

Dari pengamatan sekilas atas bentuk atau konsep negara federal di sejumlah negara itu terlihat bahwa federalisme bukanlah sesuatu yang baku, apalagi *taken for granted*. Bentuk negara federal masih dan akan terus mengalami proses, sama halnya dengan konsep negara kesatuan. Bentuk federal mungkin tepat untuk satu negara, tetapi belum tentu tepat untuk negara lain. Yang paling penting, standar pelayanan publik minimum dan pembangunan regional berdasarkan *local advantages* dan *local genius* lebih diakomodir oleh sistem negara federal, ketimbang negara kesatuan. Dan kalau sudah sampai pada tahap pemikiran seperti ini, faktor manusia kembali dijadikan sebagai ukuran; "Konsep boleh bagus, model boleh yahud, tapi kalau mental dan karakter manusia pelaksananya bobrok, toh tetap saja hasilnya bobrok!".



Jika melihat kepada persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi oleh bangsa Indonesia, terutama untuk mencegah disintegrasi bangsa, wacana negara federal penting untuk terus diungkapkan. Untuk mulai melangkah ke arah pembentukan negara federal, sejumlah prinsip dasar kemanusiaan dan prinsip dasar rakyat Indonesia harus diperhatikan. Kalau prinsip-prinsip ini tidak diperhatikan, apapun bentuk negaranya tetap akan membawa masalah di kemudian hari, yang menyebabkan kita kembali berspekulasi tentang bentuk negara baru. Prinsip-prinsip itu adalah prinsip kesejahteraan rakyat (bukan kesejahteraan pemimpin), prinsip kesejajaran antarwilayah dan etnis (bukan kesenjangan antarwilayah dan etnis), prinsip keadilan sipil dan militer (bukan militer warga kelas satu dan sipil warga kelas dua), prinsip keadilan pejabat-rakyat (bukan keadilan bagi pejabat dan ketidakadilan bagi rakyat), dan prinsip kedaulatan rakyat (bukan daulat tuanku).

Rakyat Indonesia, sepanjang sejarahnya, telah mengalami masa-masa yang sulit. Penjajahan asing ternyata dilanjutkan oleh penjajahan oleh bangsa sendiri. Prinsip-prinsip dasar kemanusiaan dan prinsip-prinsip dasar rakyat Indonesia dilupakan. Ketika timbul perlawanan, bahkan pemberontakan, penanganannya justru dengan cara represif yang makin melanggar dan menenggelamkan prinsip-prinsip tadi. Rakyat menjadi tidak berdaya, tetapi prinsip-prinsip dasar mereka (termasuk kita) tidak berubah. Rakyat Indonesia yang dulunya (ingat, pengertian "dulu" itu baru berusia 50 tahun atau seratus tahun, seumur kakek dan ayah

kita, baru tiga generasi!) berasal dari berbagai macam kerajaan, tidak begitu peduli dengan bentuk, tetapi lebih peduli pada isi, sama halnya dengan rakyat-rakyat di negara manapun, termasuk di negara-negara federal yang berbentuk kerajaan. Buktinya adalah kecintaan rakyat negara federal Malaysia kepada Mahatir Muhammad. Di Indonesia, deviasi terjadi dengan kembalinya feodalisme sejak diterapkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah.

Diskursus federalisme memang harus terus berlanjut, tetapi bukan tanpa batasan waktu. Sudah waktunya pemerintah, atau partai-partai politik di DPR, membentuk komisi khusus yang mempelajari soal federalisme ini secara komprehensif. Atau bisa juga dibentuk kalangan Ornop demi melihat *point of view* masyarakat terhadap bentuk negara, sekaligus evaluasi masyarakat atas bentuk negara kesatuan yang selama ini banyak diselewengkan. Komisi ini nantinya juga bertugas untuk mempelajari kesalahan-kesalahan apa saja yang dilakukan bangsa ini, terutama pemimpinnya, selama lebih dari setengah abad ini. Dari hasil kerja komisi ini diharapkan dapat terurai benang kusut konsep kesatuan, separatisme, etnisitas, religi, federalisme, dan sejumlah masalah lainnya. Jangan sampai persoalan yang begitu mendasar ini, karena menyangkut nasib bangsa, hanya dibicarakan sekilas, sepotong-sepotong, dan "ditembakkan" untuk sasaran-sasaran politik tertentu. Mungkin setelah komisi itu menyelesaikan tugasnya, tersedia sejumlah solusi yang ditawarkan kepada rakyat lewat referendum. Mungkin kita nantinya akan mengaman-



demen UUD 1945 dan mengusulkan nama *Republik Federal Indonesia* (RFI), Republik Indonesia Serikat (RIS), Negara Federal Indonesia Raya (NFIR), atau cukup Indonesia saja. Keputusannya diserahkan rakyat. Dan yang jelas, rakyat tak sabar menunggu. Kesabaran rakyat ada batasnya. Itu sudah ditunjukkan, sejak dulu.

## KEPUSTAKAAN

### Buku, Majalah dan Koran

- Anderson, Ben. 1988. *Revoloesi Pemoeda: Pendudukan Jepang dan Perlawanan di Jawa 1944-1946*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Ankersmith, FR. 1987. *Refleksi tentang Sejarah: Pendapat-pendapat Moderen tentang Sejarah*. Jakarta: Gramedia. Alih bahasa Dick Hartoko.
- Asshiddiqi, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi et al. (ed.). 1987. *Seri Konstitusi Dalam bahasa Indonesia-Inggris: Konstitusi Vietnam*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bernas, "LIPI: UUD 1945 Harus Diamandemen", 20 Mei 2002.
- Bermeo, Nancy, "A New Look At Federalism: The Import of Institutions", dalam *Journal of Democracy*, April 2002, Vol. 13, No. 2.
- Dahlan, Muhidin M. (Ed.). Juli 2000. *Sosialisme Relegius: Suatu Jalan Keempat?* Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Far Eastern Economic Review*, "Dancing With Dictators: America's Gamble in Central Asia", 9 Mei 2002.
- Friedrich Naumann Stiftung. September 1999. *Occasional Papers and Documents. Konstitusi dan Ilmu Konstitusi Dalam Praktek: Peringatan 50 Tahun UUD Republik Federal Jerman*.
- Gonggong, Anhar. Oktober 2001. *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme: Solusi Untuk Masa Depan*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Haberle, Peter. 1999. "Ilmu Konstitusi sebagai Ilmu Kebudayaan Sebagaimana Dicontohkan oleh 50 Tahun Undang-Undang Dasar Republik Federal Jerman", dalam *Stiftung* (1999).
- Hall, John A. 1995. *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Hatta, Muhammad. 1979. *Memoir*. Jakarta: Tintamas Indonesia.
- Indrayana, Denny, "Prediksi Hasil Sidang Tahunan MPR 2002: Perubahan Keempat UUD 1945 Pasti Gagal", *Kompas*, 4 Juni 2002.
- John Stuart Mill. 1960. *Representative Government*. London: London J.M Dent & Sons LTD and New York E.P. Dutton & CO Inc.
- Keputusan Presiden RI BJ. Habibie No. 18/1999 tentang Pembentukan Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani*.
- Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978.
- Kompas Cyber Media*, "PDIP Tidak Tolerir Jika Amandemen Ubah Sistem Ketatanegaraan", 16 April 2002.
- Kompas Cyber Media*, "Soal Gerakan Menolak Amandemen: F-UG Bantah Dapat 'Pesanan' Militer", 16 April 2002.
- Mochtar W. Oetomo, "Amandemen, Ornop dan Dialogisme", *Sinar Harapan*, 8 Mei 2002.
- Nasution, Adnan Buyung. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- Popper, Karl R. 1985. *Gagalnya Historisisme*. Jakarta: LP3ES. Alih bahasa oleh Ignas Kleden.
- Rudolf Mrazek. 1996. *Sjahir: Politik dan Pengasingan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Said, Sudirman, "Aktivis LSM: Pahlawan atau Gangguan?", dalam *Majalah Tempo* No. 06/XXXI/8 - 14 April 2002.



Saidi, Zaim, "Pembusukan LSM", dalam *Koran Tempo*, 22 April 2002.

Setiawan, Bonnie, "Organisasi Non Pemerintah dan Masyarakat Sipil", *Prisma* 7, Juli 1996.

Simandjuntak, Marsilam. 1997 (Cetakan Kedua). *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.

Soekarno. 1965 (Cetakan Keempat). *Dibawah Bendera Revolusi*. Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, khususnya bab "Apa Sebab Turki Memisah Agama dari Negara?".

*Tempo Interaktif*, 16 April 2002.

Toffler, Aivin. *Gelombang Ketiga: Bagian Kedua*. Jakarta: PT Pantja Simpati, 1990.

Website

World Development Indicators dari Wold Bank dalam <http://www.worldbank.org/data/dataquery.html>.

[www.antigusdur.homestead.com/](http://www.antigusdur.homestead.com/)

[www.anti-pkb.or.id](http://www.anti-pkb.or.id).

CIA dalam <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/vm.html>.

[www.cintadamai.org](http://www.cintadamai.org)

[www.e-amienrais.com](http://www.e-amienrais.com).

[www.keadilan.or.id](http://www.keadilan.or.id)

[www.laksamana.net](http://www.laksamana.net).

[www.megaforpresident.org/](http://www.megaforpresident.org/).

[www.pbb.or.id/](http://www.pbb.or.id/), <http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/6678/>

[www.pdkb.or.id](http://www.pdkb.or.id)

[www.ppp.or.id](http://www.ppp.or.id), [www.parsendi.or.id](http://www.parsendi.or.id)


[www.pudi.or.id](http://www.pudi.or.id)

<http://dpp-pni.tripod.com>

<http://www.freegk.com/worldatlas/germany.php>.

<http://www.geocities.com/CapitolHill/4120/parti.html>

# The Indonesian Quarterly



*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events
- Review of Political Development
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp	90.000,00
Asia Pacific, and Australia	US\$	100.00
Europe & Africa	US\$	125.00
USA, Canada & Central America	US\$	150.00
South America & Others	US\$	175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscriptions to

*The Indonesian Quarterly*  
Centre for Strategic and International Studies  
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160  
Tel: (62-21) 386-5532 to 386-5535, Fax: (62-21) 3809-641; 384-7517  
E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)



# Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi: Memastikan Arah Reformasi Konstitusi

Saldi Isra

*Desakan perumusan konstitusi baru oleh sebuah lembaga khusus yang independen tidak terlepas dari adanya keyakinan publik bahwa tidak tepat lagi mempertahankan kewenangan reformasi konstitusi kepada parlemen karena lembaga ini sarat dengan kepentingan politik jangka pendek. Oleh karena itu sangat masuk akal apabila reformasi konstitusi dilakukan oleh sebuah institusi yang bebas dari kepentingan partai politik, yaitu dengan pembentukan komisi konstitusi. Pembentukan komisi konstitusi dalam perumusan konstitusi baru tentu saja didasarkan atas beberapa alasan. Dengan pembentukan komisi konstitusi itu maka ada keuntungan yang diperoleh, yaitu memunculkan sense of ownership terhadap konstitusi baru yang diterima oleh seluruh masyarakat; memunculkan semangat baru sebagai faktor perekat dan pemersatu kehidupan berbangsa; dan dapat menjadi faktor penyelesaian multi-krisis bangsa.*

## PENDAHULUAN

**D**ARI awal, para pendiri negara secara eksplisit sudah menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Bahkan, Soekarno menyebutnya sebagai UUD atau *revolutiegrondwet*. Kondisi objektif ini sudah diantisipasi oleh *the founding fathers* dengan menyediakan Pasal 37 UUD 1945 sebagai sarana untuk melakukan perubahan. Karena kelalaian menjalankan amanat itu, sejak awal kemerdekaan proses penyelenggaraan negara dilaksanakan dengan konstitusi yang bersifat sementara.

Menelusuri perjalanan sejarah ketatanegaraan selama hampir setengah abad

di bawah UUD 1945 (1945-1949 dan 1959-2002), persoalan mendasar tidak hanya terletak pada sifat kesementaraan tetapi lebih kepada kelemahan-kelemahan elementer yang terdapat dalam UUD 1945. Misalnya, sangat fleksibel untuk diterjemahkan sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan, terperangkap dalam *design* ketatanegaraan yang rancu sehingga tidak membuka ruang untuk melaksanakan paradigma *checks and balances* atau akuntabilitas horisontal dalam menciptakan *good governance*.

Kedua kelemahan itu sangat mewarnai perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945, yang kemudian bermuara pada multi-krisis yang terjadi pada penghujung abad XX dan



sampai dua tahun pertama awal abad XXI belum menunjukkan tanda-tanda akan berakhir. Misalnya dalam hal penafsiran, pergantian sistem presidensiil kepada sistem parlementer pada tanggal 14 November 1945. Di dua era yang berbeda, Soekarno menafsirkan (memahami) demokrasi dalam UUD 1945 sebagai Demokrasi Terpimpin sementara Soeharto menafsirkannya sebagai Demokrasi Pancasila dan kedua-duanya melahirkan rezim otoriter.

Krisis ketatanegaraan yang diawali dengan kejatuhan Soeharto pada tahun 1998 memberikan kesempatan untuk melakukan perubahan secara mendasar terhadap UUD 1945. Banyak anggapan bahwa salah satu penyebab krisis itu adalah ketidakmampuan UUD 1945 mengantisipasi penyelewengan-penyelewengan dalam praktek penyelenggaraan negara. Dalam waktu yang panjang, UUD 1945 telah menjadi instrumen politik yang ampuh bagi berkembangnya otoritarianisme dan menyuburkan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) di sekitar kekuasaan Presiden (Asshiddiqie, 2001). Oleh karena itu, di masa reformasi menyusul berakhirnya kekuasaan Soeharto, agenda perubahan UUD 1945 menjadi sesuatu yang niscaya.

Ini dapat dipahami bahwa tidak mungkin melakukan reformasi politik dan ekonomi tanpa melakukan reformasi hukum. Reformasi hukum pun tidak mungkin dilakukan tanpa melakukan perubahan terhadap konstitusi (*constitutional reform*). Ketika usaha untuk melanjutkan reformasi konstitusi terus digulirkan, tiba-tiba muncul keinginan dan usaha-usaha kong-

kret untuk menggagalkan perubahan secara mendasar terhadap UUD 1945. Usaha ini muncul dari dalam dan dari luar Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dari dalam MPR, adanya usaha terencana dan sistematis dari Gerakan Nurani Parlemen (GNP) dengan menghimpun kekuatan dalam bentuk pengumpulan tanda tangan untuk menggagalkan kelanjutan terhadap Amandemen UUD 1945. Sedangkan secara eksternal, sudah muncul dua kelompok yang menolak amandemen UUD 1945, yaitu Forum Kajian Ilmiah Konstitusi (FKIK) dan Persatuan Purnawirawan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Pepabri).

Dalam surat terbukanya yang disampaikan kepada Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Soetardjo Soerjogoeritno, FKIK meminta agar PAH I BP MPR menghentikan kegiatan amandemen karena dinilai sudah *kebablasan*. Mereka menilai, perombakan secara mendasar yang dilakukan oleh MPR tidak sesuai dengan tuntutan reformasi yang hanya menginginkan penyempurnaan UUD 1945 dalam memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), bukan merombak UUD 1945 atau membentuk UUD baru. Hal senada juga disampaikan oleh Pepabri bahwa perubahan tidak diperlukan lagi karena akan lebih baik menata sistem perundangan di bawah UUD 1945.

Melihat sepak terjang ketiga kelompok itu, bukan tidak mungkin mereka mempunyai agenda yang sama yaitu kembali ke UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen. Dari pengamatan, mereka sedang melakukan manuver dan menggaglang kekuatan untuk menggagalkan ter-



wujudnya reformasi konstitusi secara mendasar. Manuver ini semakin mendapat tempat dengan adanya pendapat dari beberapa orang tokoh penting PDI Perjuangan bahwa partai yang mempunyai kekuatan terbesar di MPR ini sejak dari awal sudah keberatan untuk dilakukan perubahan terhadap UUD 1945.<sup>1</sup>

Di luar kelompok di atas, masih ada kelompok lain yang mengkritisi amandemen UUD 1945, yaitu Koalisi untuk Konstitusi Baru.<sup>2</sup> Koalisi ini secara kritis melihat bahwa perubahan yang telah dilakukan sangat lemah dalam paradigma, substansi dan proses perubahan. Bedanya dengan tiga kelompok di atas, jalan keluar yang ditawarkan untuk mengatasi kelemahan terhadap perubahan yang telah dilakukan tidak kembali kepada UUD 1945 sebelum diamandemen te-

tapi membuat konstitusi oleh lembaga independen di luar MPR.

Tulisan ini memilih tawaran konstitusi baru untuk memastikan arah reformasi konstitusi di Indonesia. Bagi penulis, melakukan perubahan masih tetap dalam kerangka, paradigma, dan proses perubahan yang terdapat dalam UUD 1945 sama artinya dengan tidak melakukan reformasi konstitusi. Oleh karena itu, untuk memastikan arah reformasi konstitusi akan dilakukan pembahasan: (1) alasan melakukan perubahan; (2) perubahan-perubahan yang telah dilakukan; dan (3) memastikan arah reformasi konstitusi dengan membuat konstitusi baru oleh komisi konstitusi yang independen.

## ALASAN MELAKUKAN PERUBAHAN

### Sifat Sementara

Seperti telah dinyatakan pada bagian awal bahwa penetapan UUD 1945 tidak dimaksudkan sebagai sebuah konstitusi yang bersifat tetap. Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Soekarno sebagai berikut:

"Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar<sup>3</sup> yang lebih lengkap dan lebih sempurna".

<sup>1</sup> *Koran Tempo* 12 April 2004. Mencermati perkembangan politik di MPR, kelompok yang ingin kembali ke UUD 1945 dapat saja menjadi kekuatan mayoritas atau paling tidak dapat melebihi jumlah 1/3 dari keseluruhan anggota MPR. Jika angka lebih dari 1/3 tercapai, jumlah ini dapat membuat *deadlock* kelanjutan reformasi konstitusi karena keputusan perubahan UUD 1945 harus memenuhi kuorum 2/3. Lebih jauh tentang potensi gagalnya kelanjutan reformasi konstitusi dapat dibaca dalam Isra (2002a); Isra (2002b); dan Indrayana (2002).

Berkaca pada pengalaman sejarah, kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dipicu oleh tarik-menarik antara berbagai kekuatan di Konstituante. Akibatnya, setiap *voting* yang dilakukan tidak pernah memenuhi kuorum yang dipersyaratkan dalam proses pengambilan keputusan.

<sup>2</sup> Sebelumnya lebih dikenal dengan Koalisi Organisasi Non-pemerintah (Ornop) untuk Konstitusi Baru. Kelompok ini didukung oleh lebih dari 64 LSM dan banyak pakar politik, pakar hukum tata negara serta pakar lainnya.

<sup>3</sup> Yamin (1959). Pernyataan ini diulangi kembali oleh Soekarno dalam pelantikan anggota Konstituante pada tanggal 10 November 1956 sebagai berikut:



Selain pernyataan itu, sifat sementara juga terdapat dalam ayat (2) Aturan Tambahan UUD 1945 yang menyatakan bahwa dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

## Fleksibel

Sebenarnya, persoalan UUD 1945 bukan hanya pada sifat kesementaraan itu tetapi juga pada sifatnya yang amat fleksibel untuk dapat diterjemahkan sesuai dengan perkembangan kondisi politik dan keinginan pemegang kekuasaan. Paling tidak ada tiga alasan yang dapat membuktikan ini:

*Pertama*, keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengubah kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) menjadi lembaga legislatif yang sejajar dengan Presiden. Maklumat ini juga mengamatkan pembentukan Badan Pekerja (BP) KNIP untuk melaksanakan tugas sehari-hari KNIP. BP KNIP inilah yang mengu-

sulkan untuk mengubah sistem pemerintahan dari sistem presidensiil menjadi sistem parlementer. Usul ini disetujui oleh pemerintah melalui Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945. Pergantian sistem pemerintahan ini dilakukan dengan tidak melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

*Kedua*, perdebatan tak berkesudahan dalam Konstituante telah memberikan peluang kepada Soekarno untuk melakukan penafsiran (pemahaman) terhadap nilai-nilai demokrasi yang terdapat dalam UUD 1945. Dengan melihat pengalaman pada era demokrasi multi-partai, Soekarno menafsirkan bahwa konsep demokrasi yang terdapat dalam UUD 1945 adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang berintikan musyawarah untuk mufakat secara gotong-royong antara semua kekuatan nasional. Ini disebut oleh Soekarno dengan Demokrasi Terpimpin. Konsep demokrasi inilah kemudian yang mendorong Soekarno menjadi pemimpin yang otoriter dengan dukungan Angkatan Darat (AD) dan Partai Komunis Indonesia (PKI).

*Ketiga*, sama halnya dengan Soekarno, Soeharto sebagai penguasa yang menggantikan Soekarno juga mencoba melakukan penafsiran tersendiri terhadap UUD 1945. Pemahaman ini melahirkan Demokrasi Pancasila dengan jargon "melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen". Konsep ini juga melahirkan rezim otoriter dengan dukungan AD dan Golongan Karya.

Dari tiga fakta sejarah tersebut, UUD 1945 dapat dikatakan sebagai "konstitu-

---

"Kita bukan tidak punya konstitusi, malahan dengan konstitusi yang berlaku sekarang (maksudnya: UUD Sementara 1950) kita sudah mempunyai tiga konstitusi. Tapi semua konstitusi (UUD 1945, KRIS 1949 dan UUD Sementara 1950) adalah bersifat sementara. Semua konstitusi itu bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-anggota sesuatu konstituante yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Semua konstitusi itu adalah buatan sarjana konstitusi, atas amanat pemerintah. Tapi semua negara hukum yang demokratis, menghendaki sebagai syarat mutlak sebuah konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri".

Keterangan ini dapat dilihat dalam Nasution (1992).



si karet" karena amat fleksibel untuk ditarik-ulur sesuai dengan keinginan penguasa (Isra, 2001). Bahkan, dua fakta terakhir memperlihatkan bahwa UUD 1945 telah melahirkan rezim otoriter. Di samping itu, kelenturan yang dimiliki oleh UUD 1945 telah menjadi penyebab terjadinya KKN, memasung semangat demokrasi dan penegakan hukum, dan memberi peluang bagi tumbuhnya pemerintahan yang otoriter, anti-kritik dan anti-perbedaan pendapat.

### Tidak Konsisten

Tidak konsisten adalah salah satu kelemahan yang cukup elementer dalam UUD 1945. Hal ini telah menimbulkan dampak yang luas dalam proses penyelenggaraan negara di Indonesia. Ketidakkonsistenan ini dapat dibuktikan sebagai berikut:

*Pertama*, sistem pemerintahan Indonesia dalam UUD 1945 adalah sistem presidensiil. Ini dapat dibuktikan bahwa menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Tetapi dengan adanya ketentuan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR membuktikan bahwa model sistem parlementer juga dianut oleh UUD 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menjatuhkan Presiden dengan cara mengadakan Sidang Istimewa MPR. Apabila MPR menolak pertanggungjawaban, maka Presiden akan diberhentikan oleh MPR. Pemberhentian ini akan berakibat pada pembubaran kabinet.

*Kedua*, tidak konsisten dalam menentukan bentuk kedaulatan. Dalam UUD 1945 ada bentuk kedaulatan yaitu Ke-

daulatan Rakyat, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Negara. Barangkali, kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum dapat saling melengkapi. Tetapi kedaulatan negara menjadi tidak sejalan dengan kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Dalam pelaksanaan pemerintahan, sistem kedaulatan negara akan dengan mudah menjelma menjadi sistem yang otoriter karena negara dijelmakan oleh individu-individu<sup>4</sup> yang menjalankan roda pemerintahan.

### UUD 1945 SETELAH TIGA KALI PERUBAHAN

Amandemen Pertama yang dilakukan pada Sidang Umum MPR tahun 1999 telah melakukan perubahan terhadap 9 pasal yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, dan Pasal 21. Amandemen Kedua telah melakukan perubahan sebanyak 7 bab dan 25 pasal yang meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal

<sup>4</sup> Lord Shang dalam bukunya *A Classic of the Chinese School of Law* mengatakan:

"A weak people means a strong state. A strong state means a weak people. Therefore a country, which has the right way, is concerned with the weakening people".

Ajaran ini mencoba mempertentangkan antara negara dengan rakyat, termasuk juga mempertentangkan antara kedaulatan negara dengan kedaulatan rakyat. Keterangan lebih lanjut tentang ajaran ini dapat dibaca dalam Samidjo (1986).



28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C. Amandemen Ketiga meliputi Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3); Pasal 17 ayat (4); Bab VIIA; Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab VIIB; Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6); Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23F ayat (1) dan (2); Pasal 23G ayat (1) dan (2); Pasal 24 ayat (1) dan (2); Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 24B ayat (1), (2), (3), dan (4); dan Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

Secara umum, setelah tiga kali amandemen, ada dua kritik yang ditujukan kepada hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan:

*Pertama*, bentuk hukum. Menurut ketentuan Pasal 90 ayat (2) Tap MPR No. II/MPR/2000, Amandemen UUD 1945 dilakukan dengan putusan MPR dalam bentuk Perubahan UUD dengan ketentuan (1) keputusan itu mempunyai kekuatan hukum sebagai UUD, dan (2) tidak menggunakan nomor putusan MPR. Dengan bentuk hukum seperti ini dapat mengurangi kewibawaan UUD 1945 sebagai *basics law* karena dapat saja dinilai posisinya akan sederajat dengan ketetapan MPR yang lain. Kalau ini terjadi, krisis legitimasi akan mewarnai perjalanan UUD 1945 pada masa yang akan datang.

*Kedua*, kesulitan dalam memahami hasil amandemen. Bagi sebagian besar masyarakat, perubahan yang telah dilakukan sulit dipahami karena muncul sejumlah pasal yang tidak lazim. Misalnya, untuk Pasal 22 ada Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 22B. Cara ini hanya dapat dipahami oleh kalangan terbatas terutama oleh legislatif dan sekelompok kecil masyarakat yang mempunyai pengetahuan *legal drafting*.

Di luar kelemahan-kelemahan yang bersifat umum itu, masih terdapat dan muncul kelemahan-kelemahan lain yang sangat elementer:

*Pertama*, proses amandemen. Dari tiga kali amandemen yang telah dilakukan, semua proses memperlihatkan keadaan berikut:

1. Anggota MPR yang terlibat dalam persiapan materi perubahan mempunyai waktu yang sangat terbatas karena sebagian besar juga merangkap jabatan sebagai anggota DPR-RI.<sup>5</sup>
2. Penyerapan dan sosialisasi (uji sahih) yang dilakukan oleh Panitia Ad Hoc I (PAH I) Badan Pekerja (BP) MPR tidak memberikan ruang dan waktu yang cukup bagi publik untuk dapat berpartisipasi dalam memahami dan mengusulkan apa yang menjadi kepentingannya.
3. Masyarakat tidak mendapatkan kesempatan untuk memberikan penilaian ter-

---

<sup>5</sup> Ini diperparah oleh kondisi sebagai wakil partai politik dengan adanya keharusan untuk mengikuti agenda rutin partai. Akibatnya, waktu yang tersedia untuk ikut berbagai rapat/pertemuan yang diadakan untuk mengolah materi amandemen UUD 1945 menjadi sangat terbatas.



hadap substansi perubahan. Paling tidak ini dapat dilihat pada materi perubahan keempat, substansi yang disampaikan dalam uji sah hanya terbatas pada materi yang sudah ditetapkan dalam Sidang Tahunan (ST) MPR 2001 (*vide* Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001).

4. Dalam melakukan pembahasan MPR tidak membuat dan memiliki *content draft* konstitusi secara utuh sebagai langkah awal yang menjadi dasar perubahan (*preliminary*) yang ditawarkan kepada publik untuk dibahas dan diperdebatkan. *Content draft* yang didasari paradigma yang jelas yang menjadi kerangka dasar tentang eksposisi ide-ide kenegaraan yang luas dan mendalam mengenai hubungan negara dengan warga negara, negara dengan agama, negara dengan negara hukum, negara dalam pluralitasnya serta negara dengan sejarahnya.
5. Berdasarkan pengalaman terutama pada amandemen ketiga, pengambilan keputusan final perubahan hanya dilakukan oleh sekelompok kecil elite fraksi dalam rapat "Tim Lobby" dan "Tim Perumus". Biasanya, hal ini tidak diketahui secara luas oleh semua anggota fraksi. Dengan pola seperti ini, keputusan yang diambil lebih banyak merupakan kompromi politik untuk mengakomodasi kepentingan jangka pendek.

Akibat dari proses yang demikian, reformasi konstitusi dilakukan secara parsial sehingga tidak mampu memberikan kejelasan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak di-

bentuk. Paradoks dan ketidakkonsistenan menjadi sesuatu yang tidak mungkin dihindari. Perubahan menjadi **parsial, sepotong-sepotong** dan **tambal sulam** saja.

Kedua, substansi perubahan. Dengan mengambil contoh sistem pemerintahan, meskipun ada kesepakatan awal pada tahun 1999 untuk menganut sistem presidensiil, tetapi dari tiga kali perubahan yang telah dilakukan masih memperlihatkan bahwa pilihan terhadap sistem presidensiil tetap memperlihatkan sikap ambivalen atau tidak konsisten seperti:

1. MPR masih memiliki kewenangan dan masih tetap diletakkan sebagai lembaga "supra", karena masih diberi wewenang melakukan perubahan terhadap konstitusi, pemilihan Presiden dan menentukan keputusan *impeachment* terhadap Presiden meskipun sudah mendapat rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi serta wewenang untuk melakukan *judicial review*. Pilihan ini secara nyata memperlihatkan karakteristik sistem parlementer yang masih kuat dalam sistem pemerintahan sehingga terjadi kerancuan dalam bernegara karena di satu pihak Presiden melaksanakan sistem presidensiil sedangkan DPR/MPR seringkali menginterpretasikan kinerjanya berdasarkan sistem parlementer.
2. Masih kuatnya keinginan untuk menjadikan *second round* pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR. Keinginan ini akan menghilangkan "ruh" pemilihan Presiden secara langsung dan dapat merusak mekanisme *checks and balances* yang menjadi inti dari sistem pemerintahan presidensiil. Melihat kecende-



rungan yang ada di MPR, pemilihan Presiden langsung hanya akan menjadi konsep "setengah hati" karena MPR tidak ingin kehilangan otoritas politiknya dalam menentukan Presiden. Padahal, sekiranya MPR konsisten, pemilihan Presiden langsung adalah upaya menjadikan rakyat sebagai penentu kata putus dalam pemilihan Presiden.

3. Masih terbuka peluang anggota MPR untuk tidak dipilih melalui pemilu seperti Utusan Golongan dan anggota dari TNI/Polri. Pilihan seperti ini dapat merancukan sistem lembaga legislatif. Dengan tetap mempertahankan Utusan Golongan akan muncul sistem dua kamar yang rancu. Di samping itu, konsolidasi demokrasi tidak akan berjalan dengan baik apabila anggota TNI/Polri masih dapat menduduki jabatan atau posisi politis di parlemen.
4. Sistem bikameralisasi yang digariskan dalam amandemen ketiga UUD 1945 masih bukan bikameralisme murni yang menjamin adanya keseimbangan atau *checks and balances* antara kedua kamar di parlemen. Wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lebih lemah dibandingkan dengan wewenang DPR. Sebagai perwakilan kepentingan daerah, DPD hanya memiliki hak legislasi yang terbatas yaitu dalam hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

## MEMASTIKAN ARAH REFORMASI KONSTITUSI<sup>6</sup>

Mencermati hasil perubahan yang telah dilakukan dan rancangan perubahan keempat, sudah waktunya kita berfikir jernih bahwa yang diperlukan adalah konstitusi baru, bukan melakukan perbaikan terhadap UUD 1945. Pemikiran ini harus diikuti dengan upaya kongkret, yaitu menjadikan UUD 1945 yang telah diamandemen dan kemungkinan perubahan keempat sebagai konstitusi pada era peralihan (*transitional constitution*) sampai terbentuknya konstitusi baru. Sikap ini untuk memastikan proses pembuatan konstitusi baru dalam tenggat waktu yang jelas dan semua perubahan yang telah dilakukan hanya dilaksanakan selama masa peralihan.

Pilihan pada konstitusi baru selalu memunculkan dua pertanyaan mendasar, yaitu (1) apa yang dimaksud dengan konstitusi baru, dan (2) lembaga apa yang akan membuat konstitusi baru itu?

Konstitusi baru semestinya dipahami dalam tiga hal baru yang sangat mendasar: *Pertama*, paradigma baru. Ini menjadi amat penting karena paradigma akan menjadi "ruh" dari keseluruhan peru-

---

<sup>6</sup>Sebagian bahan pada sub ini diambil dari makalah "Konstitusi Baru: Salah Satu Upaya Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan" yang penulis persiapkan untuk Diskusi "Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan: Refleksi Kaum Muda atas Demokrasi, *Civil Society* dan Pluralisme" yang dilaksanakan oleh Harian Umum *Kompas* bekerja sama dengan Pusat Studi Agama dan Peradaban (PSAP-Muhammadiyah) dan Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (Lakpesda-NU) di Ciloto-Puncak, Jawa Barat, 27-29 Mei 2002.



musan norma yang terdapat dalam konstitusi sebagai hukum dasar (*basics law*). Paradigma terpenting adalah membangun konsep dasar konstitusi yang demokratis seperti memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia, memastikan adanya mekanisme *check and balances* dalam membangun sistem kontrol antarlembaga negara, kekuasaan kehakiman yang mandiri, pengakuan terhadap *state auxiliary bodies* seperti Komisi Ombudsman, Komisi Antikorupsi, Komisi Nasional Perempuan, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan lain-lain.

Kedua, substansi baru. Ini hanya mungkin terjadi jika ada keberanian untuk keluar dari substansi dan kerangka UUD 1945. Selama ini, dari pengalaman tiga kali perubahan terutama perubahan ketiga dalam ST MPR 2001, *deadlock* muncul karena perubahan tetap dipaksakan dalam substansi dan kerangka pikir UUD 1945. Akibatnya, muncul paradoks dan ketidakkonsistenan antara satu pasal dengan pasal lainnya karena banyak pasal hasil kompromi di antara berbagai kekuatan politik di MPR. Karena itulah, keinginan untuk melakukan restrukturisasi lembaga-lembaga negara tidak terjadi.

Bahkan kalau mau melihat secara jernih, *design* kenegaraan yang ditawarkan semakin bertambah rancu dengan lenyapnya keinginan untuk menghapus keberadaan MPR sebagai lembaga (tertinggi) negara. Kerumitan ini muncul karena hilangnya keberanian untuk melikuidasi beberapa lembaga negara, misalnya MPR. Padahal, beberapa waktu yang lalu sudah ada kesepakatan bahwa MPR hanya merupakan *joint session* antara De-

wan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ini tambah diperparah dengan semakin mengentalnya keinginan untuk tetap mempertahankan keberadaan Utusan Golongan (UG) di MPR.

Ketiga, proses penyusunan yang partisipatoris. Ini menjadi bagian paling penting dalam proses pembuatan konstitusi baru terutama dalam membangun *sense of belongingness* dan keyakinan publik kepada hukum dasarnya. Melihat pengalaman dan kecenderungan yang ada di MPR, proses yang dilakukan dirasakan sangat elitis karena sangat minim memberikan kesempatan kepada publik. Semestinya, harus ada kesadaran bersama bahwa konstitusi adalah kontrak sosial antara rakyat dan negara sehingga proses perumusannya harus melibatkan sebagian besar rakyat sebagai pemilik asli kedaulatan.

Proses perubahan konstitusi seharusnya melibatkan partisipasi publik yang jauh lebih luas daripada apa yang sudah dilakukan oleh MPR. Ini menjadi makin penting karena MPR cenderung kehilangan nilai objektivitas apabila perubahan bersentuhan langsung dengan kepentingannya sendiri. Misalnya, pada salah satu sisi MPR mengatakan bahwa perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) kedaulatan adalah *di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD* sebagai upaya "memulihkan" kedaulatan rakyat.

Tetapi, di sisi lain, MPR dengan sengaja menutup ruang publik untuk berpartisipasi dalam proses reformasi konstitusi dengan mengubah Pasal 3 ayat (1) dari MPR berwenang menetapkan UUD men-



jadi MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Sadar atau tidak, penambahan kewenangan "mengubah" sudah menutup ruang munculnya lembaga lain di luar MPR yang dapat melakukan perubahan terhadap UUD.

Desakan perumusan konstitusi baru oleh sebuah lembaga khusus yang independen tidak terlepas dari adanya keyakinan publik bahwa tidak tepat lagi mempertahankan kewenangan reformasi konstitusi kepada parlemen karena lembaga ini sangat sarat dengan kepentingan politik jangka pendek. Logikanya sangat sederhana, konstitusi dengan partai politik berada pada dua kutub yang berbeda. Konstitusi bertujuan untuk memberikan pembatasan-pembatasan terhadap institusi kelengkapan negara sedangkan partai politik bertujuan untuk meraih kekuasaan secara lebih luas. Dengan posisi yang berbeda seperti itu, apakah mungkin dapat diharapkan lahirnya konstitusi yang terbebas dari kepentingan politik jika dalam perumusannya dilakukan oleh partai politik.

Oleh karena itu, menjadi amat masuk akal kalau reformasi konstitusi dilakukan oleh sebuah institusi yang tidak bias kepentingan partai politik, yaitu oleh komisi konstitusi. Ada dua alasan mendasar mengapa perlu dilakukan pembentukan komisi konstitusi dalam membuat konstitusi baru, yaitu:

1. Menghindari pertarungan antara berbagai kekuatan politik di Panitia Ad Hoc (PAH) Badan Pekerja (BP) MPR dalam perumusan konstitusi baru. Ini menjadi beralasan karena orang-orang yang duduk di PAH adalah perwakilan

fraksi, sedangkan fraksi adalah perpanjangan tangan partai politik. Dengan demikian, anggota PAH akan memberikan perhatian lebih kepada kepentingan partai ketimbang kepentingan negara yang lebih luas.

2. Melihat pluralisme Indonesia, sudah saatriya memberikan tempat kepada wakil-wakil daerah dalam pembuatan konstitusi baru. Kalaupun ada wakil partai yang berasal dari daerah, itu tidak dapat dikatakan riil wakil daerah karena keberadaannya dalam PAH adalah atas nama partai politik. Dengan demikian, representasi daerah sudah menjadi kebutuhan sehingga tercipta pola perumusan konstitusi yang partisipatif.

Sekiranya ini dilakukan, maka akan ada keuntungan jangka panjang yang dapat dipetik, yaitu (1) memunculkan *sense of ownership* terhadap konstitusi baru oleh mayoritas lapisan masyarakat sehingga memungkinkan *The People's Constitution* karena adanya perwakilan daerah secara jelas dan maksimalnya partisipasi publik dalam proses penyusunan konstitusi baru; (2) memunculkan konstitusi dengan semangat baru yaitu sebagai faktor perekat dan pemersatu kehidupan berbangsa. Secara jujur harus diakui bahwa sudah lama kita kehilangan faktor perekat dan pemersatu yang dapat dijadikan kebanggaan kolektif; (3) dapat menjadi salah satu upaya dalam menyelesaikan multi-krisis yang dihadapi, sehingga diharapkan dapat menghindari bangsa ini dari keterpurukan yang lebih dalam. Harding (2001) secara lugas mengatakan, bahwa pembuatan konstitusi baru di Thailand mem-



bawa dua misi utama yaitu membentuk pemerintahan yang bersih dan memberantas korupsi.<sup>7</sup>

Di samping itu, komisi konstitusi harus terbebas (independen) dari orang-orang partai politik (dan juga TNI/Polri). Ini menjadi sangat penting untuk menghindari potensi *deadlock* dalam perumusan konstitusi baru. Sekiranya komisi konstitusi masih diisi oleh kekuatan politik, pertarungan politik dan potensi *deadlock* akan berpindah dari MPR ke komisi konstitusi.

Untuk sekadar perbandingan, beberapa negara yang pernah terlepas dari cengkeraman penguasa otoriter memanfaatkan momen strategis untuk melakukan reformasi total terhadap konstitusi negara mereka. Misalnya Filipina. Di negara jiran ini inisiatif untuk melakukan perubahan terhadap konstitusi datang dari Presiden Corazon Aquino setelah terjadi perubahan dan pergantian kekuasaan melalui *people power*. Dengan semangat untuk melakukan perubahan mendasar, Corazon Aquino membentuk Komisi Konstitusi (*Constitutional Commission*) untuk membuat konstitusi baru. Komisi ini terdiri dari 48 orang yang diangkat oleh Presiden berdasarkan masukan dari masyarakat. Kesemua anggota Komisi Konstitusi mewakili hampir keseluruhan lapisan masyarakat Filipina, yaitu sektor pendidikan, buruh, pertanian, industri, bisnis, pemuda, tentara, perempuan, media massa, kelompok minoritas, agama, dan berbagai kelompok lainnya.

<sup>7</sup> Dikutip dalam Indrayana (2002).

Hal terpenting yang patut untuk dicatat adalah bahwa pembentukan komisi konstitusi secara tegas melarang partai politik untuk menjadi anggota, kecuali apabila mereka berjanji untuk tidak ikut serta dalam pemilihan umum yang pertama diadakan setelah konstitusi baru disahkan. Larangan ini terutama karena adanya kesadaran bahwa keikutsertaan partai politik dapat menyebabkan perubahan konstitusi akan diwarnai oleh kepentingan politik jangka pendek. Komisi Konstitusi Filipina diberikan kewenangan penuh untuk menghimpun pendapat masyarakat dalam penyusunan *draft* konstitusi baru. Kemudian naskah yang telah disepakati oleh Komisi Konstitusi disampaikan kepada Presiden Corazon Aquino untuk dimintakan pendapat rakyat melalui referendum.<sup>8</sup>

Hal yang sama juga dilakukan oleh Afrika Selatan. Setelah negara ini terbebas dari rezim *apartheid* dengan terpilihnya Nelson Mandela, mereka segera membentuk Majelis Konstitusi (*Constitutional Assembly*) untuk menggantikan konstitusi sebelumnya yang telah memberikan ruang yang luas bagi munculnya pemerintahan diktator kulit putih.

Meskipun tidak persis sama dengan Filipina dan Afrika Selatan, Thailand berhasil membuat *The People's Constitution* atau Konstitusi Rakyat.<sup>9</sup> Konstitusi ini di-

<sup>8</sup> Hasil referendum menunjukkan bahwa 17.059.495 suara menyetujui, dan 5.058.714 tidak menyetujui naskah konstitusi hasil Komisi Konstitusi.

<sup>9</sup> Kesadaran untuk melakukan perubahan total terhadap konstitusi Thailand didorong oleh krisis politik, hukum, dan ekonomi berkepanjangan. Dalam kurun waktu 60 tahun sejak menjadi Monarki



hasilkan melalui proses yang sangat partisipatif. Dalam konstitusi yang berjumlah 336 pasal tersebut, aspirasi masyarakat diakomodasi melalui proses yang dijalankan oleh Komisi Konstitusi. Pada tahun 1994, karena dorongan yang kuat dari rakyat, dibentuk *Democracy Development Committee* (DDA) yang diberi tugas untuk menyusun langkah-langkah yang harus dilakukan untuk menuju perubahan yang mendasar (Klein, 1998). Rekomendasi utama yang dihasilkan DDA adalah membentuk Majelis Pembentuk Konstitusi (*Constitutional Drafting Assembly*, CDA)<sup>10</sup> untuk melakukan perubahan terhadap konstitusi pada tahun 1996 (Arya, 2001). Pada tanggal 15 Agustus 1997 CDA mengajukan *draft* konstitusi kepada Parlemen untuk disahkan. Dan pada tanggal 11 Oktober 1997 Konstitusi Baru Thailand disahkan oleh Parlemen.<sup>11</sup>

Melihat pengalaman Filipina dan Afrika Selatan, Indonesia dapat dikatakan melakukan langkah yang tidak tepat yaitu dengan mempercepat pelaksanaan pemilihan umum untuk mengisi keanggotaan legislatif (baca: DPR/MPR). Keinginan agar legislatif yang dibentuk berda-

sarkan hasil pemilihan umum untuk melakukan perubahan yang mendasar guna keluar dari krisis, berubah menjadi sesuatu yang ironi. Karena harapan untuk melakukan perubahan justru dihambat oleh perkembangan politik yang terjadi di lembaga legislatif itu sendiri. Paling tidak, ini menjadi benar dengan kuatnya resistensi MPR dalam upaya melakukan reformasi total terhadap UUD 1945.

## PENUTUP

Melihat perkembangan yang ada, harus diwaspadai dengan cermat munculnya kekuatan-kekuatan yang mempunyai agenda untuk menggagalkan reformasi konstitusi. Berkaca pada pengalaman sejarah, gejala pembubaran Konstituante pada tahun 1959 mulai muncul ke permukaan dengan ditandai oleh tiga hal berikut (Isra, 2002a):

*Pertama*, kuatnya pertarungan antara berbagai kekuatan di MPR tentang beberapa substansi amandemen UUD 1945. Kekuatan yang ada cenderung terbelah menjadi dua kelompok besar yang kalau dilakukan *voting* tidak akan memenuhi kuorum pengambilan keputusan untuk melanjutkan reformasi konstitusi.

*Kedua*, adanya beberapa kekuatan di dalam MPR yang mulai mempersiapkan diri untuk melakukan pembatalan terhadap semua hasil amandemen. Kekuatan ini dipelopori oleh sebagian anggota MPR dari PDI Perjuangan yang merupakan kekuatan politik terbesar di MPR. Manuver ini diikuti dengan membangun aliansi strategis ke luar MPR.

---

Konstitusional Thailand telah menggunakan 15 buah konstitusi. Namun baru pada tahun 1992 masyarakat Thailand mulai berpikir untuk memiliki tatanan negara yang baru.

<sup>10</sup> *Constitutional Drafting Assembly* terdiri dari 99 orang anggota, 76 orang wakil propinsi (1 orang wakil satu propinsi). Sisanya diambil dari pakar bidang hukum publik, ilmu politik, dan administrasi publik yang diajukan dari berbagai universitas dan dipilih oleh Parlemen.

<sup>11</sup> Parlemen hanya melakukan *voting* untuk menyatakan setuju atau tidak setuju. Apabila, Parlemen menolak maka referendum harus segera dilaksanakan untuk mendapatkan persetujuan rakyat.



Ketiga, mulai terlihat adanya dukungan dari pihak militer. Paling tidak, sikap ini dapat dicermati dari dukungan Pepabri terhadap gagasan ini. Kecenderungan ini terjadi karena militer adalah salah satu kekuatan yang dirugikan dengan adanya reformasi konstitusi. Apalagi, hari demi hari PDI Perjuangan (dan juga Presiden Megawati Soekarnoputri) semakin "mesra" dengan militer. Untuk sekadar mengingatkan kita, dukungan militer adalah faktor yang paling menentukan tidak selesainya penyusunan konstitusi baru pada tahun 1959.

Dengan kondisi demikian, untuk memastikan reformasi konstitusi, menarik "keluar" reformasi konstitusi dari MPR menjadi sebuah keharusan karena ketidakmampuan lembaga ini dalam mengemban amanat reformasi secara mendasar. Ketidakmampuan ini dapat dilihat dari dua hal: (1) ketidakmampuan anggota MPR dalam merumuskan perubahan secara benar untuk membuat konstitusi dapat dipertahankan dalam jangka panjang; dan (2) ketidakmampuan anggota MPR untuk keluar dari kepentingan politik jangka pendek.

## KEPUSTAKAAN

Arya, Gothom. 2001. "Badan-badan Konstitusional di Thailand", makalah disampaikan dalam Konperensi Internasional Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) International di Hotel Kempinsky, Jakarta, 16-17 Oktober.

Asshiddiqie, Jimly. 2001. "Pengantar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia", disampaikan se-

bagai bahan masukan untuk Badan Pekerja (BP) MPR, The Habibie Centre, Jakarta.

Harding, Andrew. 2001. *May There be Virtue: New Asian Constitutionalism in Thailand*.

Indrayana, Denny. 2001. "Korupsi dan Wakil Rakyat", *Kompas*, 25 Februari.

\_\_\_\_\_. 2002. "Prediksi Hasil Sidang Tahunan MPR 2002, Perubahan Keempat UUD 1945 Pasti Gagal", *Kompas*, 4 Juni.

Isra, Saldi. 2001. "Konstitusi Baru: Agenda Mendesak", *Republika*, 24 Agustus.

\_\_\_\_\_. 2002a. "Mewaspada Rencana Pembatalan Amandemen UUD 1945", *Kompas*, 16 April.

\_\_\_\_\_. 2002b. "Bahaya Kembali ke UUD 1945", *Koran Tempo*, 16 April.

\_\_\_\_\_. 2002c. "Konstitusi Baru: Salah Satu Upaya Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan", makalah disampaikan dalam Diskusi "Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan: Refleksi Kaum Muda atas Demokrasi, Civil Society dan Pluralisme" yang dilaksanakan oleh Harian Umum *Kompas* bekerja sama dengan Pusat Studi Agama dan Peradaban (PSAP-Muhammadiyah) dan Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (Lakpesda-NU) di Ciloto-Puncak, Jawa Barat, 27-29 Mei.

Klein, James R. 1998. "Undang-Undang Dasar Kerajaan Thailand Tahun 1997: Cetak Biru bagi Demokrasi", *Working Paper Series*, The Asia Fondation.

Nasution, Adnan Buyung. 1992. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Rijkuniversiteit, Utrecht.

Samidjo. 1986. *Ilmu Negara* (Bandung: Armico).

Yamin, Mohammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapandja).



# Pemilihan Presiden Secara Langsung untuk Indonesia

Leo Agustino

*Pemilihan Presiden langsung tidak hanya menjadi wacana akan tetapi sudah menjadi tuntutan banyak pihak untuk dilaksanakan pada Pemilu 2004. Sistem ini selain untuk mendorong partisipasi rakyat untuk menggunakan hak politik, juga dipandang sebagai mekanisme yang demokratis karena lebih merepresentasikan kehendak rakyat. Sistem pemilihan secara langsung juga ditujukan untuk mencegah manipulasi kedaulatan rakyat karena rakyat sendiri yang memilih calon Presiden yang diinginkan. Dengan demikian Presiden terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang lebih besar. Dorongan untuk melaksanakan pemilihan Presiden langsung adalah untuk merevisi kekeliruan selama ini, yaitu bahwa meskipun Indonesia menganut sistem presidensiil, praktek pemilihan Presiden di masa lalu justru mencerminkan mekanisme sistem parlementer.*

*Selain beberapa kendala teknis, tantangan untuk melaksanakan sistem pemilihan Presiden yang lebih demokratis justru berasal dari beberapa pihak yang berada di MPR maupun DPR. Hal ini disebabkan oleh adanya anggapan bahwa dengan pemilihan Presiden langsung, peran dan posisi MPR maupun atau DPR harus berubah, yang oleh beberapa pihak dianggap merugikan mereka. Oleh sebab itu pelaksanaan pemilihan Presiden langsung yang lebih didasarkan pada pertimbangan kebutuhan politik dan ketatanegaraan dalam jangka panjang harus semakin ditekankan.*

## PENDAHULUAN

DALAM Sidang Tahunan (ST) MPR tahun 2001 lalu ada sebuah agenda besar sekaligus pekerjaan rumah yang tertinggal, yang patut kita cermati secara lebih mendalam. Agenda tersebut berkenaan dengan persoalan sistem Pemilihan Umum (Pemilu) yang akan diselenggarakan pada tahun 2004 nanti. Pada ST lalu, sebagian besar anggota parlemen menyetujui sebuah sistem Pemilu yang benar-benar menawarkan dahaga bagi kaum pengusung demokrasi

di Indonesia, yakni sistem Pemilu yang bertajuk pemilihan Presiden secara langsung. Namun demikian, ada beberapa hal yang belum dapat disepakati dalam akhir Sidang Tahunan tersebut terutama dalam hal teknis pelaksanaannya.

Oleh karena itu, pada tulisan kali ini penulis akan coba membahas beberapa persoalan seputar sistem pemilihan Presiden secara langsung, dengan diawali oleh permasalahan pemilihan Presiden ala UUD 1945 yang selama ini dipergakan oleh pemerintah, itu pertama.



*Kedua*, kemungkinan-kemungkinan untuk dilaksanakannya pemilihan Presiden secara langsung di Indonesia, termasuk di dalamnya pelbagai varian mengenai tata cara pemilihan Presiden secara langsung yang ada di dunia. *Ketiga*, resistensi yang melingkupi persoalan pemilihan Presiden secara langsung di Indonesia dan elaborasi terhadapnya, serta terakhir rekomendasi atau alternatif pemilihan Presiden secara langsung untuk Indonesia.

### REPRESENTATIVENESS SEBAGAI JIWA PEMILIHAN UMUM

Demokrasi modern sebagai aplikasi politik mutakhir pasca perang dingin ditandai dengan kuat oleh sistem perwakilan yang relatif kedap dari nilai-nilai tekanan atau dalam bahasa politiknya kita kenal dengan istilah *representative democracy*. Kenyataan tersebut merupakan konsekuensi logis dari perkembangan dan evolusi entitas negara yang diikuti oleh semakin membesarnya jumlah penduduk dalam suatu negara (relatif) bertambah luasnya wilayah suatu negara, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan yang harus dihadapi oleh entitas negara tersebut. Oleh karena itu, dalam suatu sistem pemerintahan perwakilan tidak semua masyarakat (atau rakyat) dalam suatu negara akan ikut serta secara langsung dalam proses perencanaan, pembuatan, serta pengambilan keputusan. Hanya sebagian kecil dari masyarakat (tepatnya warga negara) yang melakukan peran utama tersebut. Kenyataan ini tentunya menimbulkan pertanyaan mendasar yang selalu menjadi isu sentral dalam kehi-

dupan bernegara, sebenarnya siapa saja yang paling berhak menjadi wakil dari seluruh rakyat yang ada dalam sebuah entitas negara tersebut? Dan, mekanisme atau prosedural seperti apa yang dapat memenuhi kebutuhan keterwakilan (*representativeness*) tersebut?

Persoalan sekaligus pertanyaan di atas dalam sistem politik mutakhir coba dijawab dengan sebuah konsep yang disebut dengan sistem pemilihan umum. Dalam kerangka demokrasi modern yang tengah berlangsung saat ini, ada tiga elemen yang menghubungkan sistem pemilihan umum dengan kerangka *representativeness* tersebut. Elemen *pertama* sekaligus elemen dasar bagi terwujudnya demokrasi modern adalah *competition* atau persaingan. Dalam kompetisi atau persaingan secara *logic* akan memberikan dan membuka peluang bagi setiap orang untuk mencalonkan dirinya ataupun orang lain sebagai wakil dari kelompok, golongan, agama, ras, etnis, atau lainnya. Melalui mekanisme kompetisi inilah kita akan mendapatkan wakil yang benar-benar berkualitas di bidangnya masing-masing, siapa yang terbaik maka dialah yang bakal terpilih menjadi wakil rakyat (*natural selection* dalam istilah Darwinisme-Sosial).

*Kedua*, peran serta atau partisipasi politik yang memungkinkan setiap orang untuk berpartisipasi dalam menyeleksi calon wakil-wakil rakyat. Terakhir, *ketiga*, kebebasan untuk menggunakan hak-hak politik (*political rights*) dan kebebasan sipil (*civil liberties*) (Gastil, 1993). Elemen terakhir, *political rights* dan *civil liberties*, bila kita elaborasi lebih jauh merupakan



kondisi yang diperlukan bagi terlaksananya dua pranata (elemen) sebelumnya. Artinya, dapat dikatakan bahwa sistem pemilihan umum tidak sekadar berhubungan langsung dengan sistem pemerintahan tetapi terlebih lagi berhubungan dengan sebuah sistem politik secara keseluruhan.

Dalam negara-negara demokrasi modern yang mengedepankan keterwakilan masyarakat, pemilihan umum ternyata tidak sekadar untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen atau badan legislatif semata tetapi juga untuk memilih seorang pemimpin yang akan menduduki jabatan tertinggi dalam lembaga eksekutif, yakni Presiden. Pada mulanya, hanya sistem presidensiil-lah yang mengisyaratkan pemilihan umum (pemilihan Presiden) langsung bagi pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden, serta Wakil Presiden tentunya), namun dalam perkembangannya kemudian beberapa negara yang berbentuk republik dan menganut sistem parlementer mengisyaratkan pula pemilihan langsung bagi seseorang yang ingin duduk pada jabatan Presiden, yang kemudian dalam analisis Lijphart (1994) dijadikan karakteristik utama bagi penggolongan negara-negara yang menganut sistem ini, yang kemudian dikenal dengan sebutan "Sistem Semi-Presidensiil", seperti: Perancis, Finlandia, Austria, Irlandia, Islandia, Jerman, dan Portugal. Bahkan dua negara yang menganut sistem parlementer lainnya seperti Belanda dan Israel sempat mempertimbangkan secara serius alternatif pemilihan secara langsung bagi jabatan Perdana Menteri, dengan alasan utama masalah le-

gitimasi dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Berlainan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung hanya akan memunculkan satu paket pemenang, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Namun demikian hasil yang diperoleh dari pemilihan Presiden secara langsung tidak menyediakan ruang bagi terciptanya kondisi mayoritas dan minoritas pendukung sebagaimana layaknya pemilihan anggota legislatif. Maksudnya, setiap pemenang suara terbanyak bukan berarti dia pasti akan terpilih lagi dalam pemilihan umum yang akan datang layaknya pemilihan umum sebelumnya karena kredibilitas pemenang pemilihan umum saat ini tidak memberikan nilai mutlak bagi dirinya. Stabilitas, kemajuan ekonomi, serta terbukanya lapangan kerja yang luas adalah sebagian dari banyak indikator yang dapat dijadikan penilaian kinerja Presiden.

Bila demikian adanya, padahal kekuasaan yang diberikan kepada Presiden dan Wakil Presiden (pemenang pemilihan) dibandingkan dengan kekuasaan yang diberikan pada gabungan seluruh anggota parlemen relatif sama besar. Ini artinya, desain dan mekanisme sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga memiliki kriteria yang berbeda dengan desain dan mekanisme dalam sistem pemilihan anggota legislatif, yang dalam konteks Indonesia menjadi anggota DPR dan MPR. Secara teoretis dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sistem pemilihan Presiden (eksekutif) merupakan salah satu prinsip pokok



yang membedakan sistem presidensiil dengan sistem parlementer. Sistem pemilihan Presiden secara langsung tentu berkorelasi erat dengan tujuan pokok dari sistem presidensiil, yakni pemilihan Presiden secara langsung oleh masyarakatnya (*direct popular vote*). Dalam kerangka sistem pemilihan Presiden secara langsung terkandung makna substantiasial penting, di antaranya adalah:

- Penciptaan ekuilibrium (keseimbangan) legitimasi sekaligus *checks and balances* antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.
- Pertanggungjawaban Presiden terpilih secara langsung kepada konstituen pemilihnya (*direct responsible to the people*) yang diharapkan mampu menciptakan kondisi yang diperlukan bagi pemerintahan yang *legitimate*.
- Penyelenggaraan pemerintahan yang stabil karena kontrol dan legitimasi.

## SISTEM PEMILIHAN PRESIDEN ALA UUD 1945 DAN KRITIK TERHADAPNYA

Sistem pemilihan Presiden di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6, yang menyatakan bahwa, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan suara terbanyak". Untuk memahami pernyataan di atas, maka perlu kita membalik lembaran sejarah yang berkenaan dengan latar belakang sosio-historis dari pemikiran sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tersebut.

Pemahaman kita tentunya akan semakin baik apabila didasarkan pada pemikiran-pemikiran yang mengkristal pada saat pembahasan materi UUD yang terjadi dalam sidang BPUPK [I] pada tahun 1945. Dalam penjelasan Prof. Soepomo yang bertindak sebagai ketua panitia kecil penyusunan UUD RI, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden didasarkan atas pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berpaham kekeluargaan (*integralistik*) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah badan yang menyelenggarakan paham tersebut secara kelembagaan, karena ia merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah di Indonesia. Oleh karenanya, majelis inilah yang memiliki kewenangan akhir dalam mewujudkan kedaulatan rakyat Indonesia sepenuhnya dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Konsekuensi logis dari pemikiran seperti itu kemudian pasti berhubungan erat dengan fungsi pokok yang dijalankan oleh Majelis, yakni memilih Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahun sekali, memberikan mandat pemerintahan kepada Presiden terpilih, dan meminta pertanggungjawaban dari mandataris, baik pada akhir pemerintahan maupun pada saat-saat khusus.

Dari persoalan yang diungkap di atas, nyata bahwa konsep sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia didasarkan oleh setidaknya-tidaknya dua faktor. *Pertama*, paham *integralistik* yang diintrodusir oleh Prof. Soepomo, yang dirancang sesuai dengan konteks sosio-politik saat itu sekaligus juga merupakan idealisasi konsep penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Faktor *kedua*,



masih berhubungan dengan faktor yang pertama, adalah persepsi para pembentuk konstitusi saat itu yang berupaya meretas persoalan di seputar keadaan objektif – realitas sosial-politik – masyarakat Indonesia pada masa itu.

Ada beberapa kritik yang muncul kemudian sesuai dengan bertambahnya pengalaman dan ilmu yang diperoleh masyarakat terhadap sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ala UUD 1945. Pertama, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR merupakan bentuk penyimpangan dari sistem presidensiil yang dianut oleh Indonesia. Ketiadaan suatu konsep yang baku dalam praktek kepolitikan dan ketatanegaraan mengenai hal tersebut menjadikan sistem-sistem Pemilu akan sangat tergantung pada kondisi objektif suatu negara, termasuk dinamika politik yang ada di dalamnya. Di Indonesia, misalnya, sistem presidensiil juga mengalami modifikasi (baca: penyimpangan), di antaranya ialah: dipilihnya Presiden oleh MPR, dan bukan secara langsung oleh rakyat; serta dapat di jatuhkannya Presiden oleh MPR secara politis. Namun demikian, pertimbangan dalam sistem kepolitikan dan ketatanegaraan tersebut seharusnya tetap berada dalam koridor demokrasi. Unsur-unsur demokrasi yang terdapat dalam sistem presidensiil akhirnya justru menjadi hilang pada saat penyimpangan ini dilakukan.

Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat merupakan unsur yang paling penting dalam sistem presidensiil, dan sekaligus juga merupakan kelebihan dari sistem ini di mana rakyat memiliki

kontrol secara langsung atas Presiden yang dipilihnya. Dengan dipilihnya Presiden oleh MPR, maka legitimasi Presiden akan sangat bergantung pada MPR dan bukan pada rakyat pemilih. Di sisi lain dalam sistem presidensiil yang dianut oleh Indonesia, parlemen (baca: MPR) tidak dapat memberikan warna politik secara langsung pada kekuasaan eksekutif, karena ia berbeda dengan sistem parlementer yang kabinetnya merupakan cerminan kekuatan politik dalam parlemen.

Kedua, berkaitan dengan kritik yang pertama, persoalan yang muncul kemudian adalah dari segi keterwakilan. Apakah tepat meletakkan suara kurang lebih 250 (dua ratus lima puluh) juta jiwa rakyat Indonesia (hanya) kepada 700 orang (anggota MPR) untuk memilih mandatarisnya? Pemilihan Presiden secara langsung diyakini oleh banyak orang sebagai suatu mekanisme yang paling sesuai dari sudut pandang demokrasi. Apalagi dengan ditambahkan argumen-tasi yang pertama, yaitu bahwa dalam sistem presidensiil yang dianut oleh Indonesia kedudukan legislatif relatif independen terhadap eksekutif. Maksudnya adalah bahwa dipilihnya Presiden oleh mayoritas suara di MPR yang tidak memiliki kontrol secara langsung terhadap eksekutif akan menjadi mekanisme yang kontra-produktif dalam upaya mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam sistem politik dan/atau bahkan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Ketiga, sejarah ketatanegaraan dan kepolitikan di Indonesia membuktikan bahwa sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ala UUD 1945 membuka



peluang yang sangat lebar bagi terjadinya manipulasi kedaulatan rakyat oleh pemegang kekuasaan dominan dalam elite politik (ingatlah teori hukum besi oligarki). Contoh yang sangat sering kita dengar adalah membudayanya *money politics* dalam parlemen. Orang yang berencana (baca: mendambakan) untuk menjadi pemimpin eksekutif akan dengan mudah dan murah mengakali perolehan suara dengan kekuatan uang di parlemen. Bila satu wakil rakyat yang berjumlah tujuh ratus orang, setengahnya plus satu disogok untuk memilih dirinya atau wakilnya, maka secara mayoritas ia dapat menjadi Presiden dengan lenggang, walaupun pilihan itu bukan representasi keinginan masyarakat. Kritik ini pula yang mendorong keinginan akademisi, peneliti, LSM, dan pelbagai pihak untuk meminta pemerintah menyelenggarakan pemilihan Presiden secara langsung. Sebab, dengan sistem pemilihan Presiden secara langsung inilah penyakit *money politics* setidaknya-tidaknya dapat diredam.

## KEMUNGKINAN PELAKSANAAN PEMILIHAN PRESIDEN SECARA LANGSUNG DI INDONESIA

Persoalan kontekstual yang berkaitan dengan sistem pemilihan Presiden secara langsung tentunya memiliki beberapa kendala yang harus dipertimbangkan secara masak. Setidaknya-tidaknya hal tersebut adalah: (i) mengenai sistem apa yang akan digunakan dalam rangka melaksanakan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung (satu paket pilihan); (ii) mengenai peluang diaturnya sistem tersebut dalam konstitusi Indone-

sia; dan (iii) mengenai prospek diberlakukannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam jadwal pemilihan umum yang terdekat, yaitu tahun 2004.

**Permasalahan pertama, mengenai sistem yang akan digunakan.** Secara umum kita mengenal dua istilah yang sering dipakai oleh negara-negara pemeluk pemilihan Presiden secara langsung, yakni: *electoral college* dan (*direct*) *popular vote*. Secara sederhana kedua istilah itu dapat diartikan sebagai berikut: *electoral college* adalah suatu cara pemilihan kandidat Presiden dengan mekanisme suara terbanyak pada tingkat perwakilan berdasar propinsi atau wilayah, yang kemudian dibawa ke tingkat nasional untuk digabungkan; sedangkan *direct popular vote* adalah pemilihan Presiden berdasar pada suara terbanyak dari pemilih pada tingkat nasional.

Secara pokok *electoral college* dan *direct popular vote* merupakan sistem utama dalam pemilihan Presiden secara langsung. Dan, dari kedua pakem tersebut kini telah dikembangkan setidaknya lima varian tambahan mengenai sistem pemilihan Presiden secara langsung, yakni:

- **Sistem Distribusi Teritorial**

Sistem ini disebut juga dengan *distribution requirements system*. Sistem ini tidak saja mengakomodasikan syarat jumlah penduduk tetapi juga syarat penyebaran penduduk. Maksudnya, model ini sangat bermanfaat manakala tingkat kemajemukan etnis relatif tinggi sehingga diperkirakan sistem ini mampu memberikan legitimasi yang



lebih menyeluruh bagi setiap kandidat. Salah satu cara untuk menjamin dukungan lintas kelompok secara luas pada kalangan pemilih adalah dengan mengharuskan para kandidat untuk tidak hanya memenangkan mayoritas plural suara yang ada tetapi juga secara geografis harus memperoleh paling tidak sepertiga dari suara pada sedikit-dikitnya dua pertiga dari propinsi yang ada. Kebutuhan distribusi perolehan suara secara geografis ini memiliki keuntungan untuk mendorong para kandidat agar melakukan kampanye lintas propinsi, etnis, golongan, dan sebagainya, serta demi tegaknya legitimasi.

- **Alternate Vote**

Dalam sistem ini, masyarakat (pemilih) diminta untuk menomori kandidat yang ditunjuknya berdasarkan preferensi yang mereka ketahui, baik dari segi popularitas, kualitas, akseptabilitas, akuntabilitas, dan lain sebagainya. Kandidat yang akan terpilih maju ke tingkat nasional adalah kandidat yang mampu menunjukkan bahwa mayoritas absolut (50 persen + 1) masyarakat di distriknya atau daerahnya atau propinsinya dapat menerimanya. Baru setelah itu ia berangkat berjuang di tingkat nasional untuk menduduki kursi kepresidenan melalui pelbagai cara, salah satunya melalui debat antarkandidat. Setelah berjuang di tingkat nasional, ada berbagai jalan yang dapat dilaksanakan untuk memilih Presiden yang ada; di antaranya, *pertama*, dilakukan pemilihan Presiden secara langsung sekali lagi oleh rakyat pemilih, dan pemenang suara terbanyak di tingkat nasional tersebut kemudian diangkat men-

jadi Presiden. *Kedua*, kandidat Presiden yang ada di tingkat nasional dipilih oleh anggota parlemen.

- **Sistem Dua Babak (*Two Round System* – TRS)**

Sistem dua babak merupakan pengembangan dari sistem pemilihan *direct popular vote*. Sistem ini hampir mirip dengan *alternate vote*, di mana para kandidat Presiden harus menunjukkan kualitasnya dengan indikator tingkat penerimaan dirinya di atas separuh suara rakyat pemilih. Kalau pada ronde pertama tidak ada dukungan yang seperti diharapkan (minimal 50 persen suara), maka dua calon yang memiliki suara terbanyak dalam ronde pertama didaulat untuk memasuki babak selanjutnya. Dan dalam babak kedua inilah biasanya calon Presiden terpilih mendapatkan suara mayoritas absolut.

- **Sistem *Preferential Voting***

Sistem ini pada dasarnya merupakan penyederhanaan dari apa yang dilaksanakan pada sistem dua babak (TRS), di mana dua putaran yang seharusnya dimainkan dalam *two round system* pada sistem ini hanya dilaksanakan dalam satu kali putaran. Penyederhanaan sistem ini dimaksudkan untuk mengeliminasi kekurangan mendasar dalam sistem dua babak, yaitu dengan menggabungkan pemilihan putaran pertama dengan pemilihan putaran kedua pada satu waktu pemilihan, di samping juga mereduksi biaya-biaya yang tidak perlu.

Menurut mekanisme pemilihan Presiden langsung dengan sistem *preferential voting*, para pemilih diminta untuk



memberikan suara tidak hanya pada satu kandidat, akan tetapi (jika mereka bersedia) dapat juga memilih sampai kurang lebih tiga kandidat sekaligus – dengan mendasarkan pada preferensinya masing-masing – dengan cara memberikan nomor urut pada kandidat yang mereka jagokan. Nomor urut pertama tentunya yang paling dijagokan, dan nomor-nomor urut berikutnya (2 dan 3) dijagokan sesuai metode pengurutan nomor interval. Dan, jika salah satu dari kandidat memperoleh mayoritas suara – tidak perlu absolut – pada saat pemilihan umum, maka kandidat yang bersangkutan dengan segera diangkat menjadi Presiden.

• **First Past the Post**

*First past the post* atau disingkat dengan istilah FPTP adalah sebuah sistem pemilihan yang paling sederhana di antara semua varian yang telah dipaparkan di atas. Dalam sistem ini, masyarakat dipersilakan untuk menunjuk kandidatnya masing-masing, dan kandidat yang memperoleh suara terbanyak – juga tidak perlu mayoritas absolut (apapun persentasenya) – otomatis diangkat menjadi wakil terpilih. Hal ini sama dengan pemilihan umum model distrik karena memang diadopsi dari sistem tersebut.

Dari kelima varian yang tersedia di atas, kemudian muncul pertanyaan, manakah dari seluruh sistem tersebut yang kira-kira cocok untuk dilaksanakan di Indonesia? Untuk jawaban pertanyaan ini, penulis berupaya mengelaborasinya pada bagian lain dalam tulisan ini. Namun, selain kelima varian tersebut sebenarnya di dunia internasional kita mengenal tiga sistem Pemilu utama dengan variasi cara pemilihan Presiden yang berbeda (International IDEA, 2000). Secara ringkas, pelbagai sistem pemilihan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Persoalan kedua, berkaitan dengan kebutuhan strategis tentang pengaturan sistem politik yang konsisten, tetap, dan stabil dalam konstitusi. Hal tersebut mengindikasikan tidak saling bertentangnya antara tujuan, prinsip-prinsip, kerangka sistem, dan mekanisme proseduralnya, pengaturan yang tidak berubah-ubah dalam waktu relatif singkat karena kepentingan sesaat (pragmatis), serta tidak menimbulkan goncangan yang mengganggu proses transisi menuju demokrasi. Dalam bahasa sehari-hari kita sebut permasalahan ini sebagai *keajegan* konstitusi guna kepentingan legalitas sistem pemilihan Presiden itu sendiri, yang didukung oleh undang-undang.

Sistem Mayoritas/Pluralitas	Representative Proportional	Semi-Proporsional
1. <i>First Past the Post</i>	1. <i>List Proportional Representative</i>	1. <i>Parallel System</i>
2. <i>Block Vote</i>	2. <i>Single Transferable Vote</i>	2. <i>Single Non-Transferable Vote</i>
3. <i>Alternative Vote-Two Round System</i>	3. <i>Mixed Member Proportional</i>	

Sumber: International IDEA (2000).



Kebutuhan strategis (konstitusional) untuk membentuk satu sistem politik – dalam hal pemilihan umum – yang tuntas dan searah dengan kebutuhan demokratisasi dibutuhkan suatu pengaturan yang tidak bersifat pragmatis dan hanya berorientasi pada perhitungan jangka pendek (sesaat). Pengaturan yang lebih berorientasi pada peletakan dasar-dasar kepolitikan yang mapan (ajeg) akan turut memperkuat kedewasaan masyarakat dalam menjaga konsistensi demokrasi.

**Persoalan terakhir, berkaitan dengan kebutuhan untuk menelaah secara jernih mengenai realitas objektif (keadaan negara dan masyarakat Indonesia) untuk kemudian dihubungkan dengan tataran teoretis yang ada.** Persoalan ini bukanlah hal yang mudah karena perspektif yang sebaiknya digunakan tidak hanya bersifat politik saja tetapi juga sosiologis, kebudayaan, dan ekonomi. Hal tersebut didasarkan atas pluralitas keragaman yang ada di Indonesia, tidak saja agama, suku (etnis), ras, dan golongan tetapi juga partai politik, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dan sebagainya.

Sejauh ini sekurang-kurangnya ada lima argumen yang mendukung usulan pemilihan Presiden secara langsung (Cetro, 1999):

- Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat dan besar karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung.
- Presiden terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau fraksi-

fraksi politik yang telah memilihnya. Artinya, Presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani pelbagai kepentingan yang ada.

- *Checks and balances* antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dapat lebih seimbang karena keduanya sama-sama dipilih langsung oleh rakyat.
- Sistem ini menjadi lebih *accountable* dibandingkan dengan sistem yang sekarang digunakan, karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang tidak seluruhnya merupakan anggota terpilih hasil pemilihan umum.
- Kriteria calon Presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suara.

## **KEBERATAN-KEBERATAN AKAN PEMILIHAN PRESIDEN SECARA LANGSUNG SERTA ELABORASI TERHADAP HAL TERSEBUT**

Tanpa mengesampingkan faktor-faktor objektif kemasyarakatan yang lebih kompleks untuk menilai secara komprehensif mengenai kekurangan-kekurangan mekanisme pemilihan Presiden secara langsung, di bawah ini ada beberapa keberatan (bila perlu dapat disebut dengan "kekurangan sistem pemilihan Presiden secara langsung") terhadap rencana pelaksanaan sistem pemilihan Presiden secara langsung.

*Pertama*, sistem pemilihan Presiden secara langsung akan melemahkan kedudukan DPR. Karena diasumsikan mempunyai legitimasi yang besar dari rak-



yat pemilihnya, maka Presiden terpilih akan memiliki kedudukan dan legitimasi yang sangat kokoh terhadap lembaga yang lain (termasuk dalam hal ini DPR), yang pada gilirannya akan memperlemah kedudukan DPR terhadap Presiden. Pengalaman buruk pada masa Orde Baru di mana Presiden memiliki kekuatan yang sangat besar dibandingkan dengan DPR membuat (sebagian) elite politik kita enggan untuk menerima sistem pemilihan Presiden secara langsung.

*Kedua*, sistem pemilihan Presiden secara langsung akan memperlemah kedudukan MPR. Dengan pemilihan Presiden secara langsung, maka akan muncul pertanyaan, apa tugas utama MPR kemudian? *Ketiga*, sistem pemilihan Presiden secara langsung akan memakan biaya yang sangat besar, karena paling tidak negara atau pemerintah harus melakukan dua pemilihan umum berskala nasional: (a) pemilihan anggota parlemen (MPR/DPR/DUD – Dewan Utusan Daerah); dan (b) pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (satu paket). Terakhir, *keempat*, (lagi-lagi) rakyat dianggap belum siap untuk melaksanakan pemilihan Presiden secara langsung.

Bila kita elaborasi secara mendalam mengenai keberatan-keberatan elite politik di Indonesia dalam wacana pemilihan Presiden secara langsung, maka penulis berargumentasi sebaliknya, karena bahwasanya keempat alasan itu bisa dipecahkan secara teoretis maupun secara logika-rasional.

**Hal yang pertama, persoalan melemahnya kedudukan DPR.** Meningkatkan

nya legitimasi Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat pemilih tidak berakibat langsung pada pelemahan posisi/kedudukan DPR. Legitimasi Presiden yang kuat memang merupakan satu hal yang menjadi tujuan pokok dari sistem presidensiil. Namun bukan berarti DPR akan menjadi lemah, justru ia akan tetap bisa berperan dalam memberikan arahan dan pengawasan terhadap kinerja Presiden (karena itulah fungsinya), melalui wewenang yang secara konstitusional dimilikinya. Perubahan yang justru akan ditimbulkan dari pemilihan Presiden secara langsung adalah terciptanya kondisi yang lebih baik bagi pelaksanaan *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, karena DPR semakin tidak diberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan yang ada padanya.

**Hal yang kedua, mengenai berkurangnya peran dan fungsi MPR secara signifikan manakala pemilihan Presiden secara langsung digelar.** Permasalahan ini terkait dengan perubahan susunan, kedudukan, dan wewenang MPR yang – seharusnya – menjadi lembaga perwakilan rakyat dua kamar (Bikameral), yang juga merupakan perubahan sangat diperlukan dalam perbaikan sistem politik di Indonesia. Dalam sistem pemerintahan presidensiil yang menganut sistem perwakilan bikameral, fungsi MPR memang tidak akan sama lagi dengan apa yang ada pada konstitusi saat ini. MPR yang terdiri dari dua kamar akan berisi DPR – hasil pemilihan – dan Dewan Utusan Daerah (DUD) – hasil penunjukan oleh daerahnya. Hal ini akan secara lugas mengonsentrasi fungsi legislasi dan fungsi kontrol MPR terhadap Presiden.



Relasional antara Presiden dan MPR yang berlaku selama ini pun (secara politik) harus turut diubah bila kita ingin menjalankan sistem dua kamar. Hubungan yang selama ini berdasarkan pada sistem pertanggungjawaban (Tap MPR No. III/MPR/1978), baik pada Sidang Umum (SU) yang berisi laporan pelaksanaan tugas Presiden maupun pertanggungjawaban khusus yang diberikan Presiden dalam Sidang Istis-mewa (SI), tentunya harus diubah.

Kritik terhadap sistem hubungan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang selama ini dikenal dalam sistem politik di Indonesia dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu aspek efektivitas dan aspek teoretis. Pada aspek efektivitas, pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris MPR pada akhir masa jabatan tidak menimbulkan konsekuensi (hukum) apa pun terhadap jabatan Presiden. Oleh karena itu, dari segi efektivitas sistem pertanggungjawaban seperti itu sebenarnya tidak dibutuhkan. Sementara itu, pertanggungjawaban Presiden di tengah masa jabatan dapat saja dilaksanakan asalkan Presiden memang secara hukum melanggar aturan-aturan kenegaraan. Penentuan mengenai pelanggaran hukum oleh Presiden, yang kelak dapat dikenakan sanksi *impeachment*, dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai wasit di negeri ini.

Pada aspek teoretis, yang perlu diungkapkan pertama-tama adalah bahwa pada dasarnya sistem pertanggungjawaban eksekutif hanya dikenal dalam sistem parlementer atau sistem semi-parlementer, dan tidak dikenal dalam sistem presidensiil. Se-tidak-tidaknya ada dua dasar pemikiran rasional mengapa sistem pertanggungjawaban tidak berlaku dalam sistem pre-

sidensiil. *Pertama*, orientasi utama dalam sistem presidensiil adalah membentuk pemerintahan yang stabil dalam/untuk jangka waktu tertentu. *Kedua*, sistem pemisahan kekuasaan secara tegas dalam tataran kelembagaan yang berusaha diterapkan oleh sistem presidensiil berimplikasi pada tidak terjadinya peleburan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Karenanya, orientasi pemerintahan yang stabil hanya dapat tercapai jika dan hanya jika antara lembaga-lembaga pemegang kekuasaan di dalam negara tidak memiliki wewenang untuk saling menjatuhkan satu sama lainnya. Salah satu konsekuensi logis dari prinsip ini kemudian adalah tidak adanya pertanggungjawaban politik antara satu lembaga kepada lembaga lainnya, yang dalam hal ini pertanggungjawaban Presiden kepada MPR.

**Hal yang ketiga, perihal keberatan akan pemilihan Presiden langsung yang memakan biaya sangat besar.** Sistem pemilihan Presiden langsung yang ideal memang akan mengeluarkan biaya yang relatif lebih besar bila dibandingkan dengan pemilihan Presiden secara tidak langsung. Hal tersebut dikarenakan dalam pemilihan Presiden secara langsung yang ideal, waktu pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan pemilihan umum anggota legislatif dilakukan dalam waktu yang berbeda. Dasar pemikirannya adalah untuk meminimalisasi terjadinya *coat-tail effect*. Namun, dengan keterbatasan dana yang tersedia seperti di negara kita, kiranya waktu pemilihan Presiden dan waktu pemilihan anggota legislatif untuk sementara dapat dilaksanakan secara bersamaan sehingga pengeluaran biaya dapat ditekan seminimal mungkin. Dengan kondisi pendanaan yang



terbatas seperti sekarang ini, seharusnya pemerintah melakukan pendekatan dan kerja sama dengan LSM, partai politik, dan pelbagai kalangan termasuk akademisi untuk memikirkan atau mempertimbangkan mengenai sistem pemilihan umum yang akan digunakan di Indonesia dengan lebih sederhana dan lebih hemat – satu putaran saja, misalnya – namun menghasilkan tingkat legitimasi yang memadai bagi kandidat yang terpilih.

**Hal yang keempat, mengenai asumsi belum siapnya rakyat pemilih untuk melaksanakan pemilihan Presiden secara langsung.** Argumen ini sebenarnya tidak lagi relevan untuk diangkat pada saat proses demokratisasi dan proses pendewasaan politik masyarakat yang tengah berjalan dengan baik seperti saat ini (masa reformasi). Bila kita lakukan eksperimen atau penelitian kecil mengenai ketidaksiapan rakyat pemilih yang diukur dari kesiapan mental dan intelektualitas (dengan indikator jenjang pendidikan formal), maka hal itu hanyalah suatu penglihatan yang sangat tidak jernih dan merendahkan kapasitas politik masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Kenyataan telah membuktikan bahwa rakyat Indonesia mampu dengan baik melaksanakan pemilihan umum yang bebas pada tahun 1955 dan pemilihan umum yang sama sekali berbeda dengan pemilihan Orde Baru (khususnya dalam konteks tekanan) pada tahun 1999 yang baru lalu. Selain itu, pengalaman memilih secara langsung – walaupun dengan derajat yang berbeda – telah dimiliki, dilakukan, dan dibuktikan oleh masyarakat Indonesia yang tinggal di desa-desa, pada saat pelaksanaan pemilihan langsung ke-

pala desa. Kenyataan membuktikan bahwa lebih dari 80 persen rakyat Indonesia tinggal di daerah pedesaan; ini artinya masyarakat Indonesia lebih berpengalaman dalam melaksanakan pemilihan secara langsung dibandingkan dengan pemilihan secara tidak langsung.

Bila akses informasi yang menjadi parameter ketidaksiapan masyarakat, maka data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 1997 membuktikan sebaliknya. Pada tahun 1997, hasil survei BPS mengungkapkan bahwa masyarakat Indonesia yang berusia 10 tahun atau lebih yang mendengarkan radio berjumlah 59,17 persen; yang menonton televisi berjumlah 78,22 persen; dan yang membaca koran/majalah berjumlah 22,38 persen. Persentase tersebut akan bertambah besar apabila yang dihitung hanya orang-orang yang mempunyai hak pilih dalam Pemilu (usia minimal 17 tahun atau telah menikah), dengan asumsi, semakin dewasa usia seseorang maka semakin besar pula kebutuhan akan informasi dan semakin luas pula peluang akses informasinya.

Selain fakta di atas, hasil survei BPS juga menunjukkan tingkat literasi yang tinggi terhadap total penduduk Indonesia per tahun 1999, yakni sebesar 89,42 persen. Artinya, bila ada tuntutan tingkat melek huruf (literasi) dari rakyat pemilih yang memadai dalam suatu sistem pemilihan Presiden secara langsung, maka rakyat Indonesia sudah memenuhi persyaratan tersebut.

Dengan pelbagai kenyataan di atas, sebenarnya tidak ada lagi argumen yang cukup kuat untuk menyatakan bahwa rakyat Indonesia belum siap untuk melaksa-



nakan pemilihan Presiden secara langsung. Kalau yang dimaksud dengan belum siapnya masyarakat adalah elite-elite politik, maka hal itu mungkin lebih mendekati kenyataan. Terlalu lama rakyat Indonesia dipinggirkan perannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara oleh penguasa politik dan pemerintahan, sehingga wajar saja apabila elite politik yang selama ini lebih dekat dengan kekuasaan masih dibayang-bayangi oleh pemikiran-pemikiran pesimis terhadap rakyatnya, yang secara konstitusional adalah pemilik kedaulatan yang sah dari republik ini.

## ALTERNATIF SISTEM PEMILIHAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN SECARA LANGSUNG UNTUK INDONESIA

Berkaitan dengan sistem pemilihan Presiden yang sedianya diberlakukan di Indonesia pada masa mendatang, tahun 2004, perlu dipertimbangkan secara menyeluruh pelbagai alternatif untuk kemudian ditetapkan sebagai pilihan yang paling dapat mengatasi permasalahan-permasalahan objektif yang kini dihadapi oleh bangsa Indonesia, termasuk persoalan pendanaan. Pada prinsipnya tidak ada sistem yang sempurna dan pasti bisa dengan baik dilaksanakan di semua negara, namun paling tidak alternatif yang lebih mungkin dilaksanakan oleh Indonesia secara optimal (setidaknya menurut penulis) adalah:

- **Sistem Distribusi Teritorial Satu Babak**  
Sistem pemilihan Presiden secara langsung yang ditawarkan ini pertama-tama mengupayakan pereduksian kendala-kendala teknis geografis serta penyebaran penduduk dan mayoritas kesu-

kuan. Maksudnya, selain harus mendapatkan mayoritas plural dari suara rakyat, setiap kandidat Presiden dan Wakil Presiden harus didukung pula oleh sejumlah tertentu rakyat yang tersebar pada propinsi-propinsi atau distrik-distrik yang telah disiapkan di tanah air. Artinya, kandidat-kandidat yang berasal dari suatu etnis mayoritas, dan/atau tinggal di suatu wilayah tertentu tidak dapat mengandalkan semata-mata kepopulerannya di kalangan etnis atau wilayah propinsinya sendiri untuk memperoleh dukungan mayoritas menuju kursi kepresidenan. Akan tetapi mereka juga harus memperoleh dukungan dari propinsi-propinsi lainnya.

Oleh karena itu, melalui sistem satu babak ini, maka kandidat calon Presiden pertama-tama harus memenangkan suara di propinsinya atau distriknya masing-masing dengan perolehan suara terbanyak. Hanya satu kandidat yang diambil (*the first past the post*) dengan suara terbanyak bukan suara mayoritas. Suara di tingkat propinsi atau distrik kemudian dijumlahkan dengan suara-suara di propinsi dan di distrik lain, bila suara salah satu kandidat mencakup lebih atau sama dengan 30-35 persen dari jumlah propinsi atau distrik yang telah disiapkan, maka secara langsung si kandidat diangkat menjadi Presiden. Bila tidak ada satu pun kandidat yang suaranya mewakili 30-35 persen jumlah propinsi atau distrik di tingkat nasional, maka mekanisme sistem dua babak terpaksa dijalankan (yang akan dijelaskan pada alternatif kedua). Namun apabila ada lebih dari satu orang yang memenangkan suara sebesar lebih atau sama dengan 30-



35 persen dari jumlah propinsi atau distrik, maka penjumlahan suara di tingkat propinsi atau distrik menjadi barometer akhir.

- ***Sistem Distribusi Teritorial Dua Babak***

Secara umum, sistem distribusi teritorial satu babak merupakan kelanjutan dari buntutnya sistem itu sendiri. Maksudnya, apabila ternyata dari beberapa kandidat yang memenangkan suara di tingkat propinsi atau distrik ternyata tidak memenuhi persyaratan mengenai jumlah suara di tingkat nasional sebesar 30-35 persen suara, maka sistem dua babak dijadikan alternatif kedua.

Ada dua varian alternatif yang bisa dijabarkan dari sistem distribusi teritorial dua babak ini: *Pertama*, pemilihan Presiden melalui "tangan" parlemen, maksudnya kandidat calon presiden diberikan kesempatan untuk mempresentasikan program-program kerjanya di depan anggota parlemen terpilih, setelah itu anggota parlemenlah yang diberikan kewenangan untuk memilih calon Presiden bagi periode mendatang. Pemilihan Presiden tersebut minimal harus memenangkan suara secara mayoritas mutlak (50 persen + 1 suara). Bila kuota tersebut tidak terpenuhi, maka dilakukan sistem kompetisi hingga didapat suara mayoritas mutlak. *Kedua*, pemilihan melalui pemilihan umum ulang dengan nama-nama kandidat yang telah ditetapkan berdasarkan perolehan suara sebelumnya.

- ***Sistem Pemilihan Model Preferential Voting***

Sistem ini menjadi penting untuk dipertimbangkan sebagai dasar dari sistem pemilihan Presiden langsung meng-

ingat begitu banyaknya keanekaragaman yang perlu diakomodasi. Dalam pelaksanaannya nanti, akan tersedia beberapa kandidat (diajukan oleh partai politik, kelompok kepentingan, LSM, dan lain sebagainya) yang dapat dipilih oleh rakyat pemilih, dan rakyat dapat memilih lebih dari satu kandidat berdasarkan preferensinya dengan memberikan nomor urut berdasarkan preferensi mereka masing-masing terhadap pilihannya tersebut. Pemenang suara terbanyak dari sistem ini kemudian diangkat untuk menduduki kursi kepresidenan.

## CATATAN PENUTUP

Pemilihan Presiden secara langsung, menurut penulis, tidak boleh dilihat hanya sebagai jawaban tunggal atas persoalan demokratisasi yang didambakan. Perubahan sistem politik secara utuh juga harus dilaksanakan guna membingkai elemen-elemen penyelenggaraan negara secara utuh dalam suatu sistem yang dapat membangun demokrasi yang hakiki, seperti misalnya perubahan MPR menjadi lembaga perwakilan yang bersifat bikameral; perubahan sistem pemilihan umum sebagai representasi lembaga perwakilan rakyat; serta amandemen UUD 1945 sesegera mungkin bersamaan dengan diberlakukannya sistem pemilihan Presiden secara langsung.

## KEPUSTAKAAN

Center for Electoral Reform (CETRO). 2000. "Usulan Pemilihan Presiden Langsung". Position paper disampaikan kepada PAH I MPR-RI di Jakarta, 11 Mei.



- Crystal, David. 1998. *The Cambridge Factfinder* (Cambridge: Cambridge Uni. Press).
- Castil, Raymon D. 1993. "The Competitive Survey of Freedom: Experiences and Suggestions" dalam Alex Inkeles (ed.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants* (New Brunswick: Transaction Publisher).
- Hariandja, Denny. 1999. *Birokrasi Nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru* (Jogjakarta: Kanisius).
- International IDEA. 2000. *Handbook of Electoral System Design* (Stockholm: International IDEA).
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral System and Party System: A Study of Twentyseven Democracies 1945-1990* (New York: Oxford University Press).
- \_\_\_\_\_. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial* (Jakarta: Rajawali Press).
- Nusa Bhakti, Ikrar dan Riza Sihbudi (editor). 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain* (Bandung: Mizan).
- Raharjo, Dawam. 1995. *Sistem Pemilu: Demokratisasi dan Pembangunan* (Jakarta: CIDESINDO).
- Simanjuntak, Marsilam. 1997. *Pandangan Negara Integralistik* (Jakarta: Grafiti).



## LESSONS FOR EAST TIMOR

### The Experience of PNG

*Written by* Andrew Elek

*Published by:* Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

This publication, which was originally a paper presented at Dili Economic Policy Forum, was written by Dr. Andrew Elek who has worked extensively in development economics in the South Pacific as well as in South Asia. His deep understanding of the economic problems of Papua New Guinea (PNG) resulted from his experience as a senior official in the PNG Ministry of Finance from 1975-1979.

The author sees some similarities between PNG and East Timor; hence, some of PNG's experience is considered relevant to East Timor. There are some lessons to be learned from PNG's success as well as from the mistakes it had made. This book presents sections that set out some features of the path trodden by PNG and its leaders since 1975. The implications for East Timor decision-makers are noted along the way.

This book consists of three sections. The *first* section, focusing on PNG's transition to independence, discussess PNG's constitutional and legal environment and open market. The *second* section examines PNG's deteriorating performance and crises in 1990s. Concluding remarks are presented in the *third* section.

This volume is very useful particularly for those who are interested in South Pacific as well as South Asian studies.

2002. 1<sup>st</sup> Ed., vi + 46 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-76-4; Rp 20.000,00



# Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi

Moeljarto Tjokrowinoto

*Perubahan konfigurasi birokrasi yang sangat mendasar baik di pusat maupun di daerah pasca pemerintahan Orde Baru sangat berpengaruh terhadap terbentuknya sebuah pemerintahan yang lebih demokratis dengan membentuk hubungan kekuasaan yang lebih seimbang antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan menguatnya kontrol masyarakat terhadap kedua lembaga tersebut. Keadaan ini akan merefleksikan pemerintahan yang baik dan benar dalam pengelolaan pembangunan yang seimbang dengan mengedepankan fungsi kontrol antara negara, swasta dan masyarakat sipil.*

*Namun demikian untuk menjalankan pemerintahan yang baik dan benar terhadap kapasitas birokrasi setidaknya-tidaknya diperlukan dua tuntutan. Pertama, birokrasi harus memelihara interaksi dan jaringan yang simetris antara unsur-unsur pemerintah, yaitu negara, swasta dan masyarakat sipil. Kedua, birokrasi dituntut untuk mewujudkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan benar yang mencakup partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsif, konsensus dan sebagainya.*

## PENDAHULUAN

**D**I tengah-tengah krisis yang melanda Indonesia yang belum jelas kapan akan berakhir kiranya perlu wawasan alternatif yang menggantikan pola pikir yang selama tiga dasawarsa menguasai pemikiran penguasa dan birokrasi Orde Baru. Pembangunan yang berpusat pada produksi yang menjadi orientasi pembangunan selama Orde Baru, menjadikan *saving ratio* dan *capital-output ratio* sebagai determinan keberhasilan pembangunan. Pembangunan yang berpusat pada produksi ini cenderung menginterpretasikan kemajuan manusia sebagai pertumbuhan atau peningkatan nilai pasar dari *output* ekonomi,

dan mensubordinasikan pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut kemanusiaan dan kelestarian lingkungan pada nilai pasar *output* tadi. Pandangan yang demikian sudah waktunya untuk dide-mistifikasikan di saat-saat kapital menjadi *input* yang langka di dalam kondisi ekonomi Indonesia pada saat ini. Oleh karenanya orientasi pembangunan nasional perlu bergeser menjadi pembangunan yang berpusat pada manusia. Pergeseran orientasi ini akan membawa implikasi pada interpretasi dan definisi kita tentang pembangunan.

Sintesis yang dilakukan oleh Korten (1990: 67) dari berbagai dialog para pakar dari berbagai bagian dunia telah



sampai pada kesimpulan yang mereformulasikan pembangunan sebagai:

"... a process by which the members of a society increase their personal and institutional capacities to mobilize and manage resources to produce sustainable and justly distributed improvements in their quality of life consistent with their own aspirations".

Definisi di atas menempatkan peningkatan kapasitas individu dan kelembagaan sebagai faktor penentu keberhasilan suatu bangsa untuk mewujudkan tujuan pembangunannya yang dalam hal ini terfokus pada peningkatan kualitas pembangunan, akan tetapi kapasitas sumber daya manusia dan kapasitas kelembagaanlah yang akan menentukan keberhasilan pembangunan suatu negara. Dengan kata lain, keberhasilan suatu negara dalam membangun tergantung pada birokrasi yang didorong oleh komitmennya yang kuat serta kemampuannya dan tidak semata-mata terletak pada *budgetary imperatif* dari birokrasi global

Peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan birokrasi, baik birokrasi pusat maupun birokrasi lokal, ini menjadi sangat penting di dalam kisi-kisi transformasi sosial di dalam berbagai dimensinya. Birokrasi memang selalu berfungsi di dalam suatu konfigurasi tertentu dan tidak pernah berfungsi di dalam kevakuman. Konfigurasi tadi mencakup, baik konfigurasi normatif maupun konfigurasi objektif, baik konfigurasi eksternal maupun konfigurasi internal. Konfigurasi normatif terdiri dari nilai-nilai yang menjadi butir referensinya di dalam melaksanakan fungsinya yang antara lain mencakup visi,

misi dan kaidah-kaidah lainnya. Sedangkan konfigurasi objektif merupakan faktor-faktor objektif yang melingkupi eksistensinya, baik kondisi politik, ekonomi, kultur, masyarakat, dan sebagainya yang harus diperhitungkan di dalam pelaksanaan fungsi birokrasi, mulai dari formulasi kebijakan, pemilihan alternatif strategi, sampai pada implementasi kebijakan. Sensitivitas birokrasi terhadap kondisi objektif ini akan menentukan kemampuannya di dalam melaksanakan tugasnya.

Kedua varian konfigurasi tadi tidaklah statis. Perubahan-perubahan selalu terjadi dari waktu ke waktu baik yang menyangkut konfigurasi normatif maupun konfigurasi objektif. Kegagalan birokrasi dalam merespons perubahan dari kedua konfigurasi tadi akan menyebabkan terjadinya *capacity gap*, yaitu adanya jurang antara kemampuan birokrasi yang riil dengan kemampuan ideal yang seharusnya dimiliki birokrasi untuk dapat melaksanakan tugasnya di dalam situasi yang berubah. Hal ini menuntut terbentuknya *adaptive-responsive bureaucracy*, yaitu birokrasi yang mampu menumbuhkan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang berubah dan merespons pada tuntutan yang berubah.

Sebenarnya pemerintah telah selalu memberi prioritas yang tinggi pada pembangunan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan birokrasi. Hal ini antara lain terefleksi di dalam Peraturan Pemerintah No. 14/1984 dan No. 101 Tahun 2001 yang pada intinya menggariskan tujuan pendidikan dan



pelatihan sebagai: (i) meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi; (ii) menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa; (iii) mempertahankan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman dan pemberdayaan masyarakat; (iv) menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik. Untuk itu diciptakan berbagai jenjang pendidikan PNS seperti ADUM, ADUMLA, SPAMA, SPAMEN, SPATI dan sebagainya.

Persoalan yang timbul adalah, seberapa jauh materi dan metode-didaktik pendidikan dan pelatihan tadi dapat mengikuti kecepatan perubahan konfigurasi normatif dan konfigurasi objektif birokrasi? Lebih dari itu, seberapa jauh mekanisme birokrasi juga mampu merespons perubahan visi, misi dan konfigurasi lainnya? Ketidakmampuan pendidikan dan pelatihan untuk menyesuaikan dengan tuntutan birokrasi yang berubah akan menimbulkan apa yang oleh Veblen disebut *trained incapacity*, atau apa yang oleh Dewey disebut sebagai *occupational psychosis*, atau apa yang oleh Warnottes disebut *professional deformation*, kesemuanya menunjukkan adanya jurang (*gap*) antara pengetahuan dan kemampuan atau profesionalisme birokrasi yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan, dengan kondisi dan situasi yang telah berubah yang me-

nuntut bentuk pengetahuan, kemampuan atau profesionalisme yang berbeda dari apa yang dimiliki birokrasi yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan yang dialaminya (Merton, 1961: 46-65).

Dari apa yang dikemukakan di atas, jelaslah bahwa perlu dilakukan *capacity building* (pembinaan kapasitas) atau apa yang disebut oleh Trostle, Sommerfield and Simon (1997: 63) sebagai *capacity strengthening* (perkuatan kapasitas) untuk menghilangkan *capacity gap* yang terjadi dan menciptakan kapasitas yang diperlukan untuk merespons perubahan di dalam konfigurasi birokrasi. Ada perbedaan makna antara *capacity building* dan *capacity strengthening*. *Capacity building* mengasumsikan bahwa birokrasi belum mempunyai kemampuan sama sekali untuk merespons perubahan konfigurasi, sedangkan *capacity strengthening* berasumsi bahwa birokrasi sebenarnya telah mempunyai potensi kemampuan untuk merespons perubahan konfigurasi tadi. Yang diperlukan adalah upaya memperkuat potensi tadi. Hal ini amat tergantung pada seberapa jauh intensitas perubahan konfigurasi tadi maupun tergantung pada *the state of the art* kapasitas birokrasi itu sendiri.

Namun, apa yang dimaksud dengan kapasitas agaknya bervariasi antara pakar yang satu dengan pakar yang lain. Hidelbrand and Grindle (1997), misalnya, mendefinisikan kapasitas sebagai "*the ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently, and sustainably*" (kemampuan untuk melaksanakan tugas secara efektif, efisien dan berkelanjutan), sedangkan Cohen (1995: 409) mendefinisikannya sebagai "*the ability of public*



*sector institutions to carry out assigned functions, operationalized through institutional roles filled by individuals carrying out their tasks*" (kemampuan lembaga sektor publik untuk melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya melalui peran lembaga yang terdiri dari individu-individu yang melaksanakan tugasnya).

Tulisan ini akan membahas terjadinya perubahan-perubahan fundamental di dalam konfigurasi birokrasi dan bagaimana implikasinya terhadap peningkatan kapasitas yang diperlukan untuk beradaptasi dengan dan merespons perubahan yang terjadi.

## CAPACITY GAP

Kemampuan birokrasi pada saat ini masih mewarisi kemampuan yang terkondisi oleh sistem pemerintahan pada masa Orde Baru yang berlangsung selama lebih dari tiga dasawarsa atau hampir sama dengan satu generasi birokrasi. Karenanya tidak mengherankan kalau kapasitas birokrasi merefleksikan tuntutan konfigurasi normatif maupun konfigurasi objektif pada saat itu. Birokrasi dituntut untuk menjadi *prime-mover* (penggerak utama) roda ekonomi yang bertujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Untuk itu birokrasi ditempatkan pada struktur komando-hirarkis yang tersentralisasi di bawah kepemimpinan politik pemerintahan Orde Baru (Mas'ood, n.d.: 12-31). Kapasitas paling dominan yang dituntut terhadap birokrasi adalah loyalitas karena loyalitas dipandang sebagai *conditio sine qua non* bagi terciptanya stabilitas politik yang menjadi tumpuan berfungsinya pemba-

ngunan nasional. Melengkapi struktur komando hirarkis tadi diciptakanlah berbagai wahana pengendalian, seperti azas mono-loyalitas, azas kepala daerah sebagai penguasa tunggal, homogenisasi kebijakan, struktur, prosedur dan kelembagaan, pembentukan berbagai lembaga *para-statal* seperti KORPRI, Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, PKK dan sebagainya (Tjokrowinoto, 2000). Di dalam situasi yang demikian, tidak ada pilihan lain bagi birokrasi untuk mengembangkan kapasitas kecuali melaksanakan apa yang digariskan oleh pusat dan kurang dapat mengembangkan kemampuan untuk mengartikulasikan aspirasi masyarakat di daerahnya. Penyeragaman kebijakan maupun program pemerintah pusat cenderung mendorong insensitivitas birokrasi terhadap variasi dan kultur lokal. Apalagi UU No. 5 Tahun 1979 yang menjadikan pemerintahan desa sebagai ujung tombak atau kepanjangan birokrasi pusat telah memperlemah lembaga-lembaga adat dalam menyelesaikan masalah-masalah setempat.

Di samping itu, pengertian otonomi yang berlaku pada waktu itu sebagaimana tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1974 lebih merefleksikan nuansa sentralisme. Dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, misalnya, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab" dapat kita simak dalam rumusan sebagai berikut:

"... Bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di



seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah".

Implikasi dari apa yang dikemukakan di atas adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah sepenuhnya di bawah kendali pusat dan harus tunduk pada pengarahannya dari pusat yang kekuasaannya amat besar karena menguasai berbagai sumber yang ada di daerah. Jelas sekali nuansa sentralisme yang tersirat dalam penjelasan UU tersebut.

Sistem yang demikian telah ikut membentuk kapasitas birokrasi di daerah. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah cenderung berkiblat ke pusat, kurang berani mengambil prakarsa, cenderung mengutamakan keselamatan jabatan (*safety first philosophy*) di dalam menunaikan tugasnya, menunggu petunjuk pusat dan alokasi dana dari pusat dalam melaksanakan tugasnya, dan tidak sensitif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerahnya, dan kapasitas lain yang mendukung sistem pemerintahan yang sentralistik.

## REKONFIGURASI BIROKRASI

Periode menjelang berakhirnya pemerintahan Orde Baru dan pasca pemerintahan Orde Baru terjadi perubahan-perubahan yang fundamental di dalam konfigurasi normatif maupun konfigurasi objektif birokrasi, baik konfigurasi internal maupun konfigurasi eksternal. Dalam

dimensi eksternal telah terjadi kecenderungan globalisasi, liberalisasi dan regionalisasi perdagangan internasional sebagaimana tertuang dalam kesepakatan-kesepakatan global seperti *World Trade Organization* (WTO) dan kesepakatan-kesepakatan regional seperti APEC dan AFTA yang menyepakati minimalisasi hambatan-hambatan perdagangan internasional. Melalui kesepakatan-kesepakatan tadi disetujui terjadinya proses *broadening* dalam perdagangan internasional dalam arti memperluas cakupan komoditas dan jasa yang diturunkan, dan/atau dibebaskan bea masuknya, dan proses *deepening*, dalam arti memungkinkan pemodal asing untuk menanamkan modalnya di suatu negara sampai 100 persen. Empat prinsip WTO atau *The Four Modalities of WTO* menjadi referensi dalam perdagangan internasional. Keempat prinsip tadi mencakup:

- Prinsip *cross border supply*, yang memberi kebebasan kepada pemasok barang dan jasa asing untuk menjual barang dan jasanya di negara lain;
- Prinsip *consumption abroad*, yang memberi kebebasan pada warga negara suatu negara untuk membeli barang dan jasa dari pemasok barang dan jasa asing;
- Prinsip *commercial presence* yang memberi kebebasan pada pemodal asing untuk menanamkan modalnya di suatu negara sampai 100 persen; dan
- Prinsip *presence of natural person* yang memberi kebebasan pada pemodal asing untuk menggunakan tenaga kerja dari negaranya atau tenaga kerja asing untuk bekerja di suatu negara.



Hal tersebut berarti membuka peluang yang lebar bagi: (i) terjadinya arus finansial yang terkait dengan perdagangan barang dan jasa seperti transaksi impor/ekspor dan pengeluaran wisatawan; (ii) penanaman modal asing yang bukan hanya menyangkut transfer modal, akan tetapi juga transfer kapital fisik, teknologi dan sumber daya manusia; (iii) investasi portofolio dan berbagai macam transaksi finansial (Boyer and Dracher, 1996). Sifat pembangunan bergeser dari "pembangunan yang dipimpin oleh negara" (*state-led development*) menuju "pembangunan yang didorong oleh mekanisme pasar" (*market driven development*). Sektor swasta akan memainkan peran yang lebih aktif dalam pembangunan.

Apa yang dikemukakan di atas yang mewujudkan perubahan konfigurasi eksternal-objektif birokrasi jelas menuntut kapasitas birokrasi yang berbeda dari kemampuan birokrasi yang konvensional yang hanya berfungsi sebagai perpanjangan birokrasi pusat. Diperlukan birokrasi yang mempunyai kemampuan berfungsi di dalam lingkungan global yang serba kompetitif dan menuntut kemampuan untuk berorientasi keluar (*outward looking*) yang mewujudkan tantangan tetapi sekaligus juga peluang untuk maju.

Di samping terjadinya perubahan fundamental di dalam konfigurasi objektif-eksternal birokrasi, terjadi pula perubahan fundamental di dalam konfigurasi normatif maupun konfigurasi objektif-internal. Pertama-tama pasca pemerintahan Orde Baru telah terbentuk pemerintahan yang lebih demokratis yang membentuk hubungan kekuasaan yang lebih seimbang antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif serta me-

nguatnya kontrol masyarakat terhadap lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, baik di pusat maupun di daerah. Hal ini cepat atau lambat merefleksikan proses terbentuknya "kepemerintahan yang baik" (*good governance*) yang diharapkan dapat menopang proses pembangunan selanjutnya. *Governance* atau pemerintahan di sini diartikan sebagai metafora untuk menggambarkan interaksi antara berbagai sistem organisasi ataupun jaringan. Inti dari pemerintahan yang baik adalah terbentuknya jaringan dan hubungan yang seimbang dan saling mengontrol (*checks and balances*) antara negara (*the state*), swasta (*market*) dan masyarakat sipil (*civil society*). Berakhirlah sudah masa-masa dominasi dan pengendalian mutlak negara terhadap masyarakat sipil maupun swasta. Istilah *governance* menunjuk pada suatu proses di mana rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya untuk pembangunan, akan tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi dan kesejahteraan rakyat (Hermawan, 2002: 19). Ciri-ciri pemerintahan yang baik sebagaimana dikemukakan oleh UNDP mencakup: (i) partisipasi; (ii) *rule of law*; (iii) transparansi; (iv) responsivitas; (v) orientasi konsensus; (vi) persamaan (*equity*); (vii) efektivitas dan efisiensi; (viii) akuntabilitas; dan (ix) wawasan strategis. Dengan demikian setidaknya-tidaknya ada dua tuntutan dari *good governance* terhadap kapasitas birokrasi: Pertama, di dalam melaksanakan fungsinya, birokrasi harus memelihara interaksi dan jaringan yang simetris antara unsur-unsur *good governance*, yaitu negara, swasta dan ma-



masyarakat sipil, mengubah pola hubungan lama yang cenderung didominasi oleh negara. *Kedua*, di dalam melaksanakan tugasnya, birokrasi dituntut untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* yang telah disebutkan di atas. Hal ini menuntut terjadinya suatu proses pemberdayaan sosial dan politik yang tujuan jangka panjangnya adalah untuk mencari keseimbangan baru (*rebalance*) di dalam struktur kekuasaan yang ada di dalam masyarakat dengan menjadikan tindakan pemerintah lebih akuntabel, dengan memperkuat kekuasaan dan meningkatkan kewenangan masyarakat sipil di dalam mengelola kepentingan mereka dan dengan menjadikan pasar/swasta (*corporate bussiness*) lebih mempunyai tanggung jawab sosial (Friedman, 1993: 31).

Konfigurasi normatif lain yang membentuk kisi-kisi baru bagi pelaksanaan tugas birokrasi adalah perubahan dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju sistem pemerintahan yang desentralistik. Hal ini mengubah pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah propinsi, mengubah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota, dan hubungan antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Pergeseran UU yang mengatur hubungan pusat dan daerah dari UU No. 5 Tahun 1974 menuju ke UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perubahan yang fundamental dalam sistem pemerintahan. *Pertama*, otonomi dan desentralisasi sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 lebih dari sekadar pelimpahan kewenangan administratif seba-

gaimana UU No. 5 Tahun 1974, akan tetapi UU yang mengatur hubungan pusat dan daerah tersebut juga merupakan pelimpahan kewenangan politik yang memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk menggunakan *discretionary power*-nya bagi kemajuan daerahnya. *Kedua*, kalau titik tekan UU No. 5 Tahun 1974 adalah pada penyeragaman, maka UU No. 22 Tahun 1999 memberi ruang bagi tumbuhnya etos pluralisme.

*Ketiga*, akses masyarakat sipil dan swasta kepada ruang publik (*public space*) menjadi lebih luas. *Keempat*, ada tiga prinsip utama yang melandasi UU No. 22 Tahun 1999 ini yang kurang terwujud di dalam UU No. 5 Tahun 1974, yaitu pembagian kekuasaan, pembagian pendapatan yang lebih adil, dan kemandirian sistem manajemen. *Kelima*, hubungan pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota lebih merupakan hubungan fungsional daripada hubungan hierarkis. Landasan filsafat UU No. 22 Tahun 1999 yaitu demokratisasi, menumbuhkan pembangunan yang mandiri (*self-reliant development*), partisipasi masyarakat, dan perwujudan etos pluralisme jelas menuntut kapasitas birokrasi yang berbeda dari apa yang selama ini berlaku dan telah membentuk sikap dan perilaku birokrat tadi.

Namun lebih dari itu, perubahan hubungan antara pusat dan daerah juga menyangkut pembagian sumber yang lebih adil sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU ini memberi ruang



yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk memobilisasi dana yang dibutuhkan sebagai input bagi pelaksanaan pembangunan di daerahnya.

Dari apa yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa telah terjadi perubahan konfigurasi birokrasi yang cukup fundamental. Rekonfigurasi birokrasi tadi setidaknya-tidaknya mencakup beberapa hal: proses globalisasi dan liberalisasi yang akan memfasilitasi arus modal, tenaga kerja, teknologi, dan informasi lintas negara dan dengan demikian juga akan mempengaruhi berfungsinya pemerintah daerah; terjadinya proses demokratisasi menuju terwujudnya *good governance*, yang menuntut pendataran (*levelling*) hubungan antara negara, swasta atau pasar dan masyarakat sipil; dan terjadinya perubahan dalam hubungan antara pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan hubungan keuangan pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999. Kesemuanya tadi menuntut sosok kapasitas birokrasi yang baru.

## **MENUTUP CAPACITY GAP MELALUI CAPACITY BUILDING**

Mencermati terjadinya rekonfigurasi birokrasi sebagaimana dikemukakan di atas, birokrasi di daerah tidak mungkin dapat merespons proses perubahan yang terjadi dan melakukan adaptasi dengan konfigurasi baru, apabila birokrasi tidak meningkatkan kemampuannya. Karenanya, birokrasi harus secara sadar melakukan peningkatan kapasitas (*capacity building*) dan penguatan kapasitas (*capacity strengthening*) agar

birokrasi dapat melaksanakan fungsinya secara efektif, efisien dan berkelanjutan.

Meskipun ada kesepakatan di antara para pakar tentang perlunya melakukan *capacity building* atau *capacity strengthening* untuk dapat menutup *capacity gap* antara kemampuan aktual yang dimiliki birokrasi dengan kemampuan ideal yang seharusnya dimiliki birokrasi dalam merespons perubahan konfigurasi, namun masih terjadi wacana di antara para ahli tentang bagaimana strategi yang harus diambil dalam meningkatkan atau memperkuat kapasitas birokrasi tadi: apakah fokus dari peningkatan kemampuan atau penguatan kemampuan tadi diletakkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia, ditekankan pada upaya peningkatan kemampuan organisasi birokrasi agar organisasi birokrasi yang ada dapat melaksanakan tugas dengan lebih baik, ataukah difokuskan pada upaya mengubah konteks kelembagaan di dalam mana baik individu maupun organisasi tadi berfungsi.

Apakah objek yang menjadi fokus *capacity building* tadi terbatas pada birokrasi pemerintahan (baca: *the state*), atau mencakup juga penguatan kapasitas sektor swasta dan juga unsur-unsur dari masyarakat sipil, seperti LSM, partai politik, serikat sekerja, kelompok kepentingan, dan lain-lain. Dengan kata lain, apakah titik tekan peningkatan kemampuan hanya terletak pada "sisi penawaran" (*supply side*) seperti birokrasi pemerintahan, atau juga pada "sisi permintaan" (*demand side*) seperti kelompok kepentingan, LSM, serikat sekerja, dan sebagainya (Grindle, 1997).

Idealnya, *capacity building* atau *capacity strengthening* mencakup semua



elemen tadi, karena seberapa jauh birokrasi mempunyai motivasi dan mendapatkan rangsangan untuk meningkatkan dan memperkuat kemampuannya, antara lain tergantung pada tuntutan unsur-unsur lain dari pemerintahan yang baik tadi. Tentu keputusan di dalam hal ini tergantung pada waktu dan biaya yang tersedia, serta komitmen untuk benar-benar mewujudkan peningkatan kemampuan atau kekuatan kapasitas tadi. Perlu ada penahanan agar *capacity building* dan *capacity strengthening* ini menjadi lebih *manageable*.

Pertama-tama, fokus utama peningkatan dan kekuatan kapasitas ini perlu diletakkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia di dalam birokrasi daerah. Globalisasi, liberalisasi dan regionalisasi perdagangan telah menciptakan peluang dan tantangan yang tidak akan dapat direspons dengan baik oleh birokrasi daerah apabila kemampuan birokrasi daerah masih seperti kemampuan yang dikondisikan oleh pemerintahan yang sentralistis yang mengejawantahkan *bureaucratic-authoritarian regime*. Tipe birokrasi yang demikian cenderung lamban (*inertia*), tidak sensitif pada peluang yang ada, terlalu berorientasi ke atas dan terbelit oleh berbagai peraturan (*rule of thumb*). Karenanya peningkatan dan kekuatan kapasitas haruslah ditujukan pada terbentuknya *entrepreneurial bureaucracy* atau birokrasi yang berjiwa wirausaha.

Seorang *entrepreneurial bureaucrat* harus mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (i) bersifat sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam pasar, khususnya sebagai akibat dari proses globalisasi, liberalisasi dan re-

gionalisasi perdagangan; (ii) mampu melepaskan diri dari rutinitas kerja yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi dan berani serta mampu melakukan terobosan (*breakthrough*) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif dalam rangka mengatasi sifat-sifat inertia birokrasi; (iii) mempunyai wawasan jauh ke depan (futuristik) dan melihat sesuatu persoalan dalam kaitannya dengan variabel-variabel yang lain (sistemik); (iv) jeli terhadap adanya sumber-sumber *potential* baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri (*outsourcing*); (v) mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan berbagai sumber menjadi *resource mix* yang mempunyai efek sinergis dan berproduktivitas tinggi; (vi) mempunyai kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya secara optimal, dan menggeser pemanfaatan sumber dari kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kepada kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

Birokrat yang berjiwa *entrepreneurial* tidak puas dengan kondisi stabil yang statis, akan tetapi selalu berusaha menciptakan *destabilizing forces* dalam rangka menimbulkan *creative destruction equilibrium* menuju terwujudnya ekuilibrium baru yang lebih dinamis (Propenko and Pavin, 1991). Tipe birokrasi yang demikian harus berani mengambil keputusan untuk melakukan deregulasi dan debirokratisasi serta memperhitungkan berbagai risikonya, apabila berbagai aturan yang berada di bawah kewenangannya diperkirakan dapat menghambat jalannya pembangunan.

Kemampuan kedua yang harus dimiliki birokrasi untuk dapat berfungsi dengan baik di dalam konteks yang baru, khususnya dalam konteks pemerintahan-



an yang baik, adalah kemampuannya untuk melakukan metamorfosis dari lembaga yang menekankan pada pelaksanaan fungsinya sebagai regulator yang mendominasi sektor swasta dan masyarakat sipil menjadi lembaga yang berfungsi menciptakan lingkungan sosial yang memungkinkan (*enabling social setting*) agar elemen-elemen lain dalam pemerintahan yang baik tadi dapat berfungsi dengan baik. Hal ini memerlukan visi alternatif terhadap pembangunan, suatu visi yang memandang tujuan pembangunan sebagai mercusuar yang menjadi petunjuk kolektif (*collective guiding beacon*) baik bagi birokrasi maupun bagi berbagai elemen di dalam masyarakat sipil, seperti LSM dan organisasi-organisasi relawan.

Untuk dapat menggambarkan bagaimana posisi birokrasi dalam pemerintahan yang baik, serta implikasinya pada peningkatan kemampuan dan kekuatan kemampuan birokrasi perlu dipahami apa yang dimaksud dengan pemerintahan yang baik. Kahn (1996), misalnya, mendefinisikan pemerintahan yang baik sebagai:

*"... an overall institutional framework within which its citizens are allowed to interact and transact freely, at different levels, to fulfill its political, economic and social aspirations. Basically governance has three aspects: (i) the ability of citizens to express views and access decision making freely; (ii) the capacity of the government agencies (both political and bureaucratic) to translate these views into realistic plans and to implement them cost effectively, and (iii) the ability of citizens and institutions to compare what has been asked for what has been planned, and to compare what*

*has been planned with what has been implemented"*.

Dari definisi *good governance* atau pemerintahan yang baik tadi dapat disimpulkan bahwa birokrasi harus mempunyai kemampuan untuk mendorong agar elemen-elemen dari pemerintahan yang baik tadi dapat berinteraksi secara bebas dan aktif dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan politik, ekonomi dan sosialnya. Dalam kaitan ini birokrasi harus mampu meningkatkan kemampuan para warga negaranya untuk mengekspresikan aspirasinya, dan mampu menjabarkan aspirasi tadi ke dalam rencana dan program yang kongkret.

Hal tersebut perlu ditegaskan, karena birokrasi yang terkondisi dalam sistem pemerintahan yang sentralistis cenderung tidak memberi kesempatan pada masyarakat untuk mengekspresikan aspirasinya (kecuali ekspresi aspirasi yang bersifat formalistis) dan karenanya tidak peka terhadap aspirasi mereka. Posisi dan fungsi birokrasi yang demikian mirip dengan definisi Hegel tentang birokrasi yang memandang birokrasi sebagai mediator antara *civil society* yang merepresentasikan kepentingan khusus dan *the state* yang mewakili kepentingan umum.

Di samping pendapat Kahn tentang birokrasi tadi, Bank Dunia memberi definisi *good governance* dengan menekankan aspek lain. Dikatakan (World Bank, 1992) bahwa *good governance* merupakan:

*"... a political and bureaucratic framework which provides an enabling macroeconomic environment for investment and growth, which pursues distributional and equity related policies, which makes entrepreneurial interventions when and where*



*required and which practices honest and efficient management principles. A committed and imaginative leadership accompanied by an efficient and accountable bureaucracy does seem to be the key to the establishment of good governance".*

Definisi Bank Dunia lebih menyoroti dimensi ekonomi dan dimensi politik serta implikasinya pada kemampuan birokrasi. Birokrasi diharapkan dapat memahami persoalan-persoalan ekonomi yang dapat menarik investasi demi mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan sekaligus juga pemerataan. Lebih dari itu birokrasi harus bersifat *accountable* terhadap *stakeholders*-nya sesuatu yang jarang dipenuhi pada sistem pemerintahan yang sentralistis. Oleh karena itu kemampuan ini perlu dikembangkan.

Pada akhirnya, perubahan hubungan antara pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah juga menuntut *capacity building* dan *capacity strengthening* tertentu. Birokrasi lokal tidak boleh selalu meminta petunjuk dari atas, akan tetapi harus dapat mampu mengambil prakarsa sendiri, bersifat kreatif, jeli melihat sumber-sumber pembanguan dan mampu memobilisasi sumber daya, baik yang berasal dari luar maupun dari dalam, mampu "menjual" produk-produk daerah yang potensial kepada para investor (*social marketing*) dan mampu membangun jaringan dengan lembaga-lembaga lain.

## PENUTUP

Dari apa yang dikemukakan di atas, jelaslah bahwa perubahan konfigurasi bi-

rokrasi yang amat mendasar dan melihat kondisi kemampuan birokrasi yang ada yang dikondisikan oleh sistem pemerintahan yang sentralistis menuntut adanya *capacity building* dan *capacity strengthening* untuk menutup *capacity gap* yang terjadi. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses *capacity building* dan *capacity strengthening* tadi adalah:

- Perlu diterapkan strategi yang oleh Korten (1981: 201-222) disebut pendekatan proses belajar (*learning process approach*). Pendekatan ini memberi peluang bagi birokrat untuk berbuat kesalahan dalam upaya menguasai profesionalisme tertentu karena kesalahan dipandang sebagai input untuk meningkatkan kemampuan dan memperbaiki diri. Dari *learning to be effective*, *learning to be efficient*, pada akhirnya akan tercapai tahap *learning to expand*. Dengan kata lain, batas-batas toleransi (*margin of tolerance*) bagi birokrasi untuk melakukan *learning by doing* dan *trial and error* harus cukup luas.
- *Capacity building* dan *capacity strengthening* juga memerlukan keteladanan pimpinan (*role-modelling*). Perilaku birokrat dapat terbentuk antara lain melalui keteladanan dan *reward and punishment* sebagai pembentuk profesionalisme birokrat.
- Metode dan didaktik serta pelatihan harus sama sekali diubah dan modul-modul yang ada harus mengacu pada profesionalisme baru yang ingin diwujudkan.
- Dari segi institusi, perlu dilakukan *downsizing*, dengan mempertahankan unit-unit organisasi lama dan membentuk unit organisasi baru yang se-



suai dengan perubahan konfigurasi. Kecenderungan *hypertrophy* birokrasi lama harus dihindari.

- Kemampuan *networking* perlu ditingkatkan baik dengan lembaga-lembaga luar negeri, lembaga pada tingkat nasional, dan lembaga di daerah lain dalam rangka pembangunan regional untuk menumbuhkan efek sinergi dari sistem otonomi dan desentralisasi.

#### KEPUSTAKAAN

- Boyer, Robert and Daniel Drache (eds.). 1996. *State Against Market: The Limits of Globalization* (London dan New York: Innis Centenary Series).
- Cohen, J. 1995. "Capacity Building in the Public Sector: A Framework for Analysis and Action". *International Review of Administrative Sciences*, LXI: 3.
- Friedman, John. 1993. *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Cambridge, Massachusetts: Blackwell).
- Grindle, Merilee S. (ed.). 1997. *Getting Good Government* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- \_\_\_\_\_. 1997. "The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations and Institutions", dalam Merilee S. Grindle (ed.), *Getting Good Government* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Hermawan, Dedy. 2002. "Akuntabilitas Non-Governmental Organization: Studi terhadap Perhimpunan Keluarga Berencana Indonesia (OKBI) di Lampung". *Proposal Thesis*. Program Studi Administrasi Negara, Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada.
- Hilderbrand Mary E. and Merilee S. Grindle. 1997. "Building Sustainable Capacity in Public Sectors: What Can Be Done", dalam Merilee S. Grindle (ed.), *Getting Good Government* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Kahn, Adil M. 1996. *Economic Development: Poverty Alleviation and Governance* (Brookfield: Avebury).
- Korten, David C. and Felipe B. Alfonso. 1981. *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap* (Singapore: McGraw Hill Book Company).
- \_\_\_\_\_. 1981. "Social Development: Putting People First", dalam David C. Korten and Felipe B. Alfonso, *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap* (Singapore: McGraw Hill Book Company).
- \_\_\_\_\_. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford, Connecticut: Kumarian Press).
- Mas'oed, Mohtar. n.d. "Restrukturisasi Masyarakat oleh Pemerintah Orde Baru", *Prisma* 7.
- Merton, Robert K. 1957. "Bureaucratic Structure and Personality", dalam Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press).
- \_\_\_\_\_. 1961. "Bureaucratic Structure and Personality", dalam Amitai Etzioni (ed.), *Complex Organization: A Sociological Reader* (New York: Rinehart and Winston).
- Propopenko, Joseph and Igor Pavin (eds.). 1991. *Entrepreneurship Development in Public Enterprises* (Geneve: International Labor Office).
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2000. "Pengembangan Sumber Daya Manusia Birokrasi", makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional tentang Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik, diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL-UGM, 29 April.
- Trostle, James A., Johannes U. Sommerfeld, and Jonathan L. Simon. 1997. "Strengthening Human Resource Capacity in Developing Countries" dalam Merilee S. Grindle (ed.), *Getting Good Government in Developing Countries* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- World Bank. 1992. *Governance and Development* (Washington: The World Bank).



# Isu Terorisme dan Hubungan ASEAN-Jepang

*Faustinus Andrea*

**S**EJAK KTT ASEAN ke-7 yang berlangsung di Brunei Darussalam awal November 2001 yang antara lain membahas pasca terorisme di Amerika Serikat, sejumlah pertemuan untuk menindaklanjuti hasil-hasil KTT tersebut terus berlangsung. Dimulai dengan kerja sama intelijen di antara pejabat tinggi ASEAN dan kemudian Para Menlu dan Mendagri ASEAN di Malaysia Januari dan Mei 2002 dan di Thailand Februari 2002 untuk membahas masalah pemberantasan terorisme internasional. Dari pertemuan tersebut yang dirancang secara khusus untuk menanggapi sorotan dunia terhadap fenomena terorisme di Asia Tenggara, diharapkan mampu menciptakan citra positif di kalangan masyarakat internasional atas kesungguhan kawasan Asia Tenggara dalam memerangi terorisme internasional.

Serangan teroris terhadap Amerika Serikat bulan September tahun 2001 yang lalu bukan hanya telah membentuk agenda keamanan baru, tetapi juga telah menciptakan masalah-masalah keamanan baru bagi masyarakat internasional. Dalam dunia yang semakin global, terorisme telah berkembang sejalan dengan kemajuan teknologi komunikasi dan informasi, dan ini memungkinkan kelompok-kelompok teroris melakukan kegiatan mereka melampaui batas-batas negara tanpa dideteksi. Teror-

isme adalah sebuah ancaman dan karena ancaman ini masyarakat internasional harus bertindak bersama-sama untuk mempersempit ruang gerak teroris dan mencegah terulangnya tragedi September 2001.

Posisi ASEAN dalam masalah terorisme ini adalah jelas, yaitu tidak akan pernah mentolerir aksi dan usaha-usaha terorisme. Posisi ASEAN ini terlihat dalam beberapa pernyataan bersama yang dikeluarkan oleh menteri-menteri ASEAN maupun para kepala negara ASEAN, antara lain: (a) pada akhir tahun 1997, para Menteri Dalam Negeri ASEAN mengeluarkan deklarasi tentang kejahatan transnasional, termasuk masalah terorisme dan membentuk perjanjian-perjanjian untuk meningkatkan kerja sama regional dan kerja sama dengan organisasi internasional yang relevan; (b) dalam KTT di Hanoi 1998, ASEAN menegaskan sikapnya untuk memperkuat kemampuan regional dalam mengatasi kejahatan transnasional; (c) tahun 1999 ASEAN memaparkan strategi untuk mencegah, mengontrol kejahatan transnasional melalui kegiatan pertukaran informasi, penegakan hukum, pengembangan kapasitas lembaga, pelatihan dan kerja sama antarkawasan; dan (d) dalam KTT di Brunei Darussalam, November 2001, ASEAN memandang bahwa terorisme dalam segala bentuknya merupakan ancaman ter-



hadap perdamaian dan keamanan internasional. Untuk itu diperlukan upaya-upaya regional dalam memerangi masalah terorisme ini.

Sementara itu, kunjungan PM Jepang Junichiro Koizumi pada bulan Januari 2002 ke negara-negara ASEAN, yaitu Indonesia, Filipina, Singapura dan Thailand mempunyai makna bagi kepentingan domestik Jepang maupun kepentingan regional di kawasan, khususnya ASEAN. Bagi kepentingan domestiknya, hubungan ASEAN-Jepang penting untuk mendukung program-program ekonomi Jepang terutama setelah ekonomi dalam negeri Jepang dilanda kelesuan. Sedangkan pada tingkat regional, hubungan ASEAN-Jepang adalah penting untuk menjaga kelanjutan kehadiran dan peran ekonomi Jepang di kawasan.

Melalui sebuah "kemitraan baru" yang bertujuan untuk lebih mendekatkan ASEAN kepada Jepang, Jepang mengusulkan aliansi ekonomi luas, yang meliputi perdagangan bebas, perjanjian investasi, perjanjian keamanan energi dan kerangka kerja untuk melindungi hak intelektual. Tujuannya adalah pemulihan ekonomi, stabilitas keamanan dan kemakmuran kawasan. Di samping itu Jepang juga mengusulkan dibentuknya forum baru dengan nama *East Asia Development Initiative Forum* untuk membicarakan masalah bantuan ekonomi negara-negara ASEAN. Oleh karena ASEAN dan Jepang ingin meningkatkan pembangunan di berbagai bidang di kawasan melalui sebuah kerja sama baru, maka komitmen di antara mereka untuk menciptakan dan mempertahankan kondisi politik ekonomi yang saling menguntungkan menjadi prioritas utama.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Kerja Sama ASEAN dalam Usaha Memberantas Terorisme, Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN, dan Hubungan ASEAN-Jepang di bidang politik ekonomi.

## I. KERJA SAMA ASEAN TENTANG TERORISME

### A. Pertemuan Kuala Lumpur

Kerja sama intelijen militer lima negara ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand dan Filipina berlangsung di Kuala Lumpur Malaysia tanggal 29 Januari 2002. Hadir dalam pertemuan itu adalah para kepala intelijen militer lima negara ASEAN untuk membahas masalah terorisme, masalah senjata, penyelundupan obat bius, bajak laut dan masalah imigran gelap.

Menteri Pertahanan Malaysia, Najib Tun Razak mengatakan dalam pertemuan itu bahwa kelima negara ASEAN setuju untuk mengadakan pertemuan informal dua kali dalam satu tahun guna mengkaji kerja sama masalah terorisme, yang antara lain menyangkut pertukaran informasi intelijen. Selanjutnya ia mengatakan bahwa tiga negara ASEAN telah melakukan sejumlah penangkapan terhadap pelaku teror. Di Singapura, 13 orang militan yang diduga terkait dengan jaringan Al-Qaeda ditangkap karena telah merencanakan untuk melakukan serangan terhadap Kedubes Amerika Serikat di Singapura. Di Malaysia lebih dari 20 orang militan lokal telah ditangkap karena diduga salah seorang di antaranya membeli bahan perakitan bom yang ditujukan untuk pengacauan di Singapura. Begitu pula Filipina telah menahan satu orang tersangka yang terkait dengan sejumlah bahan peledak guna melakukan kegiatan terorisme di Singapura (*Kompas*, 31-1-2002).

### B. Pertemuan Phuket

Pertemuan Informal Para Menteri Luar Negeri ASEAN berlangsung di Phuket, Thailand tanggal 21 Februari 2002, dihadiri oleh 10 Menlu ASEAN: Menlu RI Hassan Wirayuda, Menlu Thailand Surakiat Sathirathai, Menlu Malaysia Syed



Hamid Syed Jaafar Albar, Menlu Filipina Teofisto Guingona, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar U Win Aung, dan Menlu Kamboja Hor Nam Hong untuk membicarakan kerja sama memberantas terorisme internasional.

Pernyataan bersama Para Menlu ASEAN antara lain:

1. Indonesia, Malaysia dan Filipina sepakat untuk memerangi teroris yang melintas batas wilayah ketiga negara.
2. Kesepakatan ketiga negara ASEAN itu memungkinkan semua pihak terkait untuk bertukar informasi dan menetapkan langkah yang tepat dalam mengkomunikasikan kejahatan transnasional.
3. Kerja sama dan komitmen politik untuk memberantas terorisme tidak sampai pada istilah *detailed legal agreement*.
4. Sepakat untuk mengupayakan pemberantasan terorisme pada kelompok militan yang dianggap mempunyai hubungan dengan jaringan Al-Qaeda di negara anggota ASEAN untuk menciptakan wilayah yang aman bagi para investor (*Kompas*, 23-2-2002).

### C. Pertemuan Kuala Lumpur

Kerja sama antara tiga negara ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia dan Filipina yang berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 7 Mei 2002 untuk menandatangani kesepakatan tentang Pertukaran Informasi dan Pembentukan Prosedur Komunikasi (*Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures*) itu bertujuan untuk memberantas terorisme. Hadir dalam pertemuan itu Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Malaysia Mahathir Mohamad, Menlu RI Hassan Wirayuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Jaafar Albar

dan Mendagri Filipina Jose Lina. Kesepakatan ini merupakan tindak lanjut dari Pertemuan Informal Para Menteri Luar Negeri ASEAN di Phuket Februari 2002 dan KTT ASEAN ke-7 di Brunei Darussalam 2001.

Kesepakatan tersebut antara lain berisi:

1. Negara pihak dapat memberi fasilitas koordinasi dan kolaborasi bila terjadi insiden perbatasan dan keamanan, kejahatan transnasional, serta kegiatan ilegal lainnya.
2. Negara pihak dapat membentuk pengertian dan pendekatan bersama dalam menangani masalah kejahatan transnasional, memperkuat kapasitas nasional dan subregional untuk mengelola insiden perbatasan, keamanan dan kejahatan transnasional, melalui pertukaran informasi dan prosedur komunikasi, serta pelatihan.
3. Negara pihak akan mengkaji ulang dan memperkuat regulasi nasional terkait agar dapat mendukung kerja sama dalam menanggulangi insiden perbatasan atau keamanan serta membentuk mekanisme untuk tanggapan dan bantuan segera di antara negara penandatangan persetujuan.
4. Menegaskan komitmen negara penandatangan dalam mencegah penggunaan wilayah negara masing-masing oleh siapapun untuk kegiatan terorisme, termasuk pengejaran teroris hingga lintas batas, pencucian uang, penyelundupan, pembajakan di laut dan di pesawat udara, pengerahan elemen subversi, penyelundupan manusia dan obat terlarang, pelanggaran keimigrasian, pencurian sumber daya laut, polusi laut, dan penyelundupan senjata.

Meskipun penandatanganan itu hanya dilakukan oleh ketiga negara ASEAN, namun terbuka bagi anggota ASEAN lainnya. Persetujuan itu melengkapi upaya ASEAN dalam pemberantasan terorisme



dan kejahatan transnasional pada tingkat regional sekaligus sebagai *building block* ASEAN. PM Malaysia Mahathir Mohamad mengatakan dalam pertemuan itu, bahwa persetujuan tersebut merupakan "senjata" untuk memerangi kelompok-kelompok teroris di wilayah Asia Tenggara yang ingin membentuk sebuah negara Islam Raya yang mencakup wilayah Indonesia, Malaysia dan Filipina Selatan (*Kompas*, 8-5-2002).

Sementara itu, pada kesempatan lain kerja sama Menteri Dalam Negeri ke-10 negara anggota ASEAN untuk memberantas terorisme juga berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 20-21 Mei 2002. Wakil PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi mengatakan dalam pidato pembukaan pertemuan itu bahwa:

1. Penyelundupan senjata dan pasokan kartel-kartel narkoba merupakan modal utama para teroris untuk melakukan kegiatannya.
2. Tidak adanya kesepakatan tentang definisi terorisme di antara anggota ASEAN jangan menyurutkan adanya tindakan untuk memerangi terorisme (*Kompas*, 21-5-2002).
3. ASEAN setuju atas kemungkinannya bekerja sama dalam meratifikasi undang-undang bersama sebagai upaya melawan terorisme di ASEAN.
4. ASEAN mengadopsi rencana untuk membuat hukum masing-masing negara yang menyangkut kejahatan transnasional menjadi lebih mirip.
5. Semua fasilitas penelitian di ASEAN agar membantu pemerintah ASEAN untuk melawan bio-terorisme dan cyber terorisme.
6. Negara-negara ASEAN mengusulkan langkah-langkah penggunaan hukum preventif dari masing-masing negaranya dalam memberantas terorisme.
7. Masalah yang berkaitan dengan ekstradisi akan dibicarakan pada tingkat bilateral, bukan di tingkat regional.
8. Negara-negara ASEAN akan menempatkan agenda anti-terorisme dalam prioritas utama (*Sinar Harapan*, 22-5-2002).

Pernyataan bersama para Mendagri ASEAN antara lain berisi kesepakatan untuk:

1. Melawan, mencegah dan menekan segala bentuk aksi teror.
2. Melakukan latihan keamanan bersama dalam mendeteksi bom, keamanan bandar udara dan wilayah-wilayah lain sebagai bagian upaya mempertahankan diri terhadap terorisme.
3. Meningkatkan kerja sama kepolisian dan keamanan domestik dan mencoba melakukan harmonisasi hukum untuk memerangi terorisme (*Kompas*, 22-5-2002).
4. Melakukan latihan keamanan bersama dalam mendeteksi bom, keamanan bandar udara dan wilayah-wilayah lain sebagai bagian dari upaya mempertahankan diri terhadap terhadap terorisme.
5. Melakukan proyek-proyek yang antara lain meliputi: pelatihan intelijen anti-teror dan perang psikologis di Malaysia, lokakarya memberantas terorisme internasional di Indonesia, dukungan logistik untuk pelatihan deteksi bom dan bahan peledak, penyelidikan setelah ledakan, keamanan dokumen dan bandara (*Sinar Harapan*, 22-5-2002).

Apa yang telah dilakukan oleh ASEAN untuk mengatasi terorisme ini pada tingkat regional memang belum maksimal. Selain karena terorisme masih dianggap sebagai isu keamanan nasional, belum maksimalnya upaya ASEAN mungkin juga karena terorisme itu memberi efek yang berbeda antara negara yang satu dengan lainnya. Manakala suatu kasus



terorisme benar-benar terjadi di salah satu negara anggota dan mengancam keselamatan wilayah atau warga negara anggota ASEAN lainnya, ASEAN belum mampu mengambil suatu tindakan bersama. Sejauh ini ASEAN belum membentuk suatu mekanisme penanganan secara kongkret di antara anggotanya. Penanganan masalah terorisme ini nampaknya akan mengandalkan pada pola yang sudah ada, yaitu melalui jalur bilateral dan tidak melalui suatu mekanisme regional yang berlaku umum untuk semua anggota ASEAN. Jadi, penandatanganan persetujuan antara tiga negara anggota ASEAN yaitu Indonesia, Malaysia dan Filipina untuk memberantas terorisme yang diadakan di Kuala Lumpur tanggal 7 Mei 2002 itu belum dapat dijadikan jaminan bahwa ASEAN akan bekerja sama secara efektif.

Ketidakefektifan ini mengakibatkan respons ASEAN terhadap masalah terorisme cenderung bersifat ad hoc, misalnya oleh kelompok ahli atau LSM. Padahal mekanisme seperti itu tidaklah cukup dan tantangan terorisme tersebut akan terus berkembang. Oleh karena itu, kemampuan ASEAN untuk lebih memahami hakikat permasalahan tentang terorisme, serta kemampuan untuk mengembangkan perangkat dan aturan-aturan kelembagaan yang tepat dalam mengantisipasi ancaman yang mungkin timbul, merupakan agenda dan prioritas yang tidak dapat ditunda.

## II. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN ASEAN

Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN (*ASEAN Finance Minister Meeting – AFMM*) keenam berlangsung di Yangon, Myanmar, tanggal 5-6 April 2002 untuk merencanakan suatu integrasi ekonomi di Asia Tenggara. Hadir dalam pertemuan itu Menteri Keuangan Myanmar Khin Nyunt, Menteri Keuangan Brunei

Darussalam Dato H.J. Abdul Aziz, Menteri Keuangan Kamboja Keat Chhon, Menteri Keuangan Indonesia Boediono, Menteri Keuangan Laos S. Mahalath, Menteri Keuangan Malaysia Dato Shafie, Menteri Keuangan Filipina Camacho, Menteri Keuangan Singapura Lim H. Kiang, Menteri Keuangan Thailand Somkid Jatusripitak, Menteri Keuangan Vietnam Le Thi Bang Tam, dan Sekretaris Jenderal ASEAN Rodolfo Severino.

Dalam penandatanganan protokol usulan liberalisasi yang lebih luas di bidang jasa keuangan antara lain dimuat hal-hal sebagai berikut:

1. Indonesia menyetujui untuk mengizinkan 51 persen kepemilikan pihak asing di bank-bank komersial dari negara-negara ASEAN, naik dari batas sebelumnya 49 persen.
2. Filipina mengizinkan pihak asing untuk memiliki saham sampai 60 persen dalam perusahaan asuransi yang beroperasi di negara itu, naik dari 40 persen.
3. Thailand mengizinkan perusahaan asuransi dari negara ASEAN yang mempunyai kantor perwakilan di Thailand untuk melakukan jasa konsultasi pensiun. Di samping itu, Thailand juga mengizinkan perusahaan sekuritas dan bank-bank komersial asing dari negara-negara ASEAN untuk menambah jumlah pegawai asing sampai tiga orang, dari batas saat ini dua orang pada kantor perwakilan mereka di negara itu.
4. Malaysia mengizinkan perusahaan asuransi jiwa dari negara-negara ASEAN untuk mempunyai lima pegawai asing di kantor mereka di negara itu, dari batas saat ini dua orang.
5. Singapura tidak akan memperpanjang larangan perusahaan asuransi dari negara-negara ASEAN untuk melaksanakan pengawasan dalam bisnis asuransi.



6. Vietnam, Kamboja dan Laos akan melaksanakan pengaturan perbankan mereka sejalan dengan usaha untuk membuatnya menjadi lebih baik.
7. Myanmar berjanji mengizinkan perusahaan asuransi asing dari negara-negara ASEAN untuk melakukan jasa penaksiran kerugian.

Sedangkan pernyataan bersama yang dikeluarkan oleh para Menkeu ASEAN antara lain berisi bahwa ramalan ekonomi global mulai membaik yang didukung oleh perkembangan positif di Amerika Serikat dan Eropa pada kuartal pertama tahun 2002. Untuk itu mereka berharap kawasan Asia Tenggara tumbuh 3,5 sampai 4 persen pada tahun 2002 ini yang didukung oleh usaha-usaha ASEAN dalam meningkatkan ekonomi anggotanya yang terintegrasi (*Suara Pembaruan*, 8-4-2002).

### III. HUBUNGAN ASEAN-JEPANG

Kunjungan PM Jepang Junichiro Koizumi tanggal 9-14 Januari 2002 ke negara-negara ASEAN, yaitu Indonesia, Filipina, Malaysia, Singapura dan Thailand mempunyai makna bagi kepentingan domestik Jepang maupun kepentingan regional di kawasan, khususnya ASEAN. Bagi kepentingan domestiknya, Jepang merasa perlu bahwa program-program pembaruan struktural di bidang ekonomi diharapkan akan memperbaiki kondisi ekonomi dalam negeri yang selama beberapa tahun terakhir ini dilanda kelesuan. Sedangkan pada tingkat regional Jepang melihat bahwa perkembangan di kawasan telah menunjukkan perubahan yang sangat signifikan baik secara ekonomi maupun politik.

Dalam kunjungannya ke Filipina tanggal 9 Januari 2002, PM Junichiro Koizumi menjelaskan kepada Presiden Gloria M. Arroyo tentang tawarannya bagi sebuah kerangka kerja sama ekonomi

untuk melawan kehadiran Cina yang semakin meningkat di bidang ekonomi di Filipina. Presiden Gloria M. Arroyo sepakat dengan usul Junichiro Koizumi, tetapi ia mendesak Jepang agar memprioritaskan pemulihan ekonomi regional ke arah pertumbuhan yang lebih baik. Di samping itu mereka sepakat hubungan ASEAN-Jepang perlu terus ditingkatkan guna mengatasi berbagai masalah dan persoalan yang berdampak pada wilayah ini. Presiden Gloria M. Arroyo juga mendukung upaya Jepang dalam merestrukturisasi dan mereformasi ekonomi Jepang, sebab perbaikan ekonomi ini akan menguntungkan kawasan Asia Timur dan Filipina (*Suara Pembaruan*, 10-1-2002).

Di Thailand, PM Jepang Junichiro Koizumi dan PM Thailand Thaksin Shinawatra membicarakan tentang permintaan Jepang agar ASEAN memperluas hubungan dengan Cina, Korea Selatan, Australia dan Selandia Baru. Ia juga menjanjikan bahwa Jepang akan memainkan peran yang kuat dalam pengembangan anggota ASEAN. PM Thaksin mendukung visi Koizumi tentang kerangka kerja sama ekonomi secara komprehensif antara ASEAN-Jepang yang memprioritaskan kesepakatan-kesepakatan perdagangan bebas sebagai upaya Jepang untuk mengejar ketertinggalannya dari Cina, di mana Cina kini semakin berpengaruh di Asia Tenggara (*Kompas*, 12-1-2002).

Di Indonesia, PM Jepang Junichiro Koizumi menjelaskan kepada Presiden Megawati Soekarnoputri bahwa Jepang memberikan dukungan terhadap upaya-upaya Indonesia dalam menciptakan stabilitas politik, integritas wilayah, persatuan nasional dan kesejahteraan rakyat serta upaya pemulihan ekonomi. Dalam pertemuan dengan Presiden Megawati itu, PM Jepang juga mengusulkan perluasan kerja sama ekonomi ASEAN dengan Jepang, Cina dan Korea Selatan serta Australia dan Selandia Baru, dalam



sebuah kerangka kemitraan yang komprehensif, yang akhirnya didukung oleh Presiden Megawati (*The Jakarta Post*, 14-1-2002).

Di Singapura, PM Jepang Junichiro Koizumi dan PM Singapura Goh Chok Tong membicarakan masalah penandatanganan kedua negara tentang *Free Trade Area* (FTA). Tidak seperti halnya dengan Cina, Jepang belum menetapkan kerangka waktu tentang perampungan kerja sama dengan ASEAN sebab hal ini bukan merupakan tugas yang ringan. Untuk itu, kerja sama ASEAN-Jepang harus ditingkatkan guna menanggapi kehadiran politik Cina dan pertumbuhan ekonomi Cina di kawasan ASEAN. Perlunya memperkuat kemitraan ekonomi secara luas, tidak hanya di bidang perdagangan dan investasi – tetapi mencakup pula ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan sumber daya manusia, dan turisme – menjadi semakin penting untuk "bertindak bersama dan maju bersama" sesuai dengan konsep dasar kerja sama antara ASEAN-Jepang (*Kompas*, 15-1-2002).

Karena hubungan antara ASEAN-Jepang telah mengalami beberapa kemajuan,

maka dalam menghadapi pembentukan Masyarakat Ekonomi Asia Timur, peran ASEAN dan Jepang haruslah mendukung pembentukan suatu komunitas regional di kawasan dengan menempatkan kembali isu-isu dasar seperti membangun rasa saling percaya, kebiasaan melakukan dialog dan mekanisme kerja sama yang positif. Dengan mendekatkan hubungan ASEAN-Jepang diharapkan ASEAN dapat meraih peran regionalnya di kawasan Asia Timur.

Peran ASEAN di sini tetap sebagai pemegang kemudi (*driving seat*) dalam pengelolaan ASEAN+3 dan proses pembentukan Masyarakat Ekonomi Asia Timur juga tetap dikelola melalui dialog ASEAN+3. Ini menunjukkan prinsip ASEAN yang menginginkan agar kerja sama ASEAN yang diperluas (*extra co-operation*) dilakukan secara bertahap. Prinsip ini pun tercermin tidak hanya dalam proses pembentukan Masyarakat Ekonomi Asia Timur, melainkan juga dalam pembentukan konsep APEC. Dengan demikian, ASEAN dan Jepang haruslah mengambil inisiatif untuk memulihkan kepercayaan terhadap dunia luar dengan membantu pemulihan ekonomi kawasan agar cita-cita integrasi ekonomi di Asia Timur tercapai.



## PARA PENULIS

- ❑ **Bima Arya Sugiarto.**  
Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Paramadina, Jakarta.
- ❑ **Faustinus Andrea.**  
Staf CSIS, Jakarta.
- ❑ **I Made Leo Wiratma.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Indra J. Piliang.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Leo Agustino.**  
Mahasiswa Pascasarjana Bidang Ilmu Politik, FISIP-UI, Jakarta.
- ❑ **M. Djadijono.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Moeljarto Tjokrowinoto.**  
Staf Pengajar Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- ❑ **Muhammad Fajrul Falaakh.**  
Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- ❑ **Saldi Isra.**  
Direktur Eksekutif Pusat Kajian Hukum Wilayah Barat dan Staf Pengajar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.





## MERUMUSKAN KEMBALI KEBANGSAAN INDONESIA

*Penyunting:* Indra J. Piliang, Edy Prasetyono, dan Hadi Soesastro

*Diterbitkan oleh:* Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

Buku ini berisi kumpulan tulisan para analis CSIS, yang diterbitkan dalam rangka memperingati 30 tahun CSIS. Tulisan-tulisan tersebut mencerminkan keragaman pemikiran tentang berbagai masalah kebangsaan, yang merupakan tema pokok peringatan 30 tahun berdirinya lembaga kajian ini. Penyajian pemikiran mengenai isi dan proses perumusan kembali Kebangsaan Indonesia ini merupakan upaya untuk merangsang perdebatan publik dan pengkajian yang bermakna.

Tiga puluh tujuh tulisan yang tersaji dalam buku ini mengungkapkan pandangan yang beragam - ada yang bersifat filosofis ataupun berorientasi teknikal. Ada pandangan yang bersifat konservatif, dan ada pula yang revolusioner. Akan tetapi, kesemuanya mempunyai tujuan yang sama, yaitu mencari bentuk ideal Indonesia dan rumusan kebangsaan.

Keseluruhan tulisan dengan berbagai ragam pemikiran dan pandangan tersebut dikelompokkan dalam 6 bab: (1) Kebangsaan Baru; (2) Konstitusi Baru; (3) Masyarakat Baru; (4) Lingkungan Eksternal Baru; (5) Perekonomian Baru; dan, (6) Kelembagaan Ekonomi Sosial Baru. Tulisan-tulisan tersebut pada intinya ingin menyampaikan perlunya membangun Indonesia dengan fondasi yang kokoh, dengan penataan kembali hubungan antar warga masyarakat, serta membangun ekonomi yang jauh lebih luas dari sekadar mengejar pertumbuhan yang tinggi.

Penerbitan buku ini diharapkan akan membuka wacana publik, serta memberikan manfaat bagi masyarakat luas yang peduli terhadap nasib bangsa ini.

2002. Edisi ke-1, xvi + 584 hal.; 25 cm, ISBN 979-8026-78-0, Rp 80.000,00

**Centre for Strategic and International Studies**

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517